



جامعـــــة قاصـــدي مربــــاح – ورقلـــة

كليـــة الحقـــوق والعلـــوم السياسيـــة

قســـم العلـــوم السياسيـــة

تخصـص إدارة الجماعـات المحليـة والإقليميـة

مذكـــرة مكملـــة لنيـــل شهـــادة الماجستيـــر

بعنــــــــــــــــوان:

دور التخط

(دراســـة ح

إعـــداد الطالبـــة:

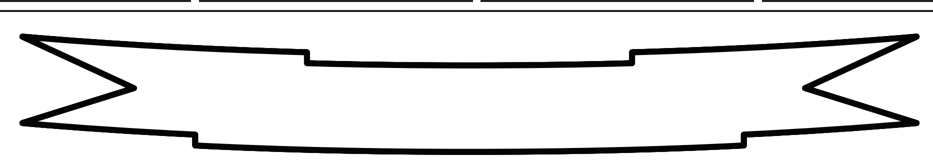
ليلـــى صوالحـــي

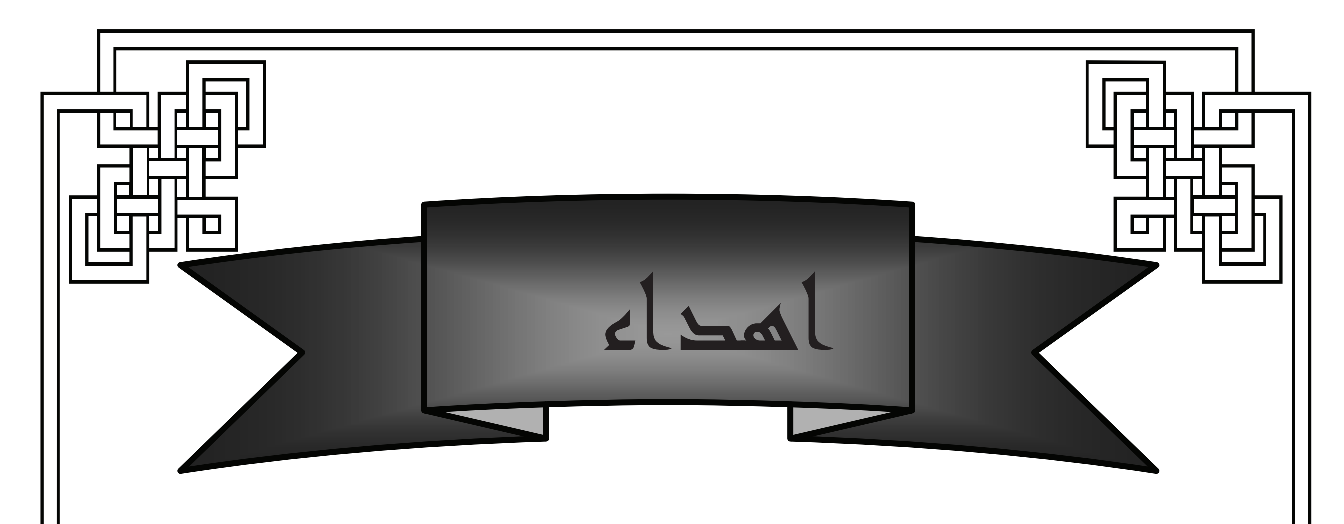
إشـراف الدكتـور:

د. بوحنيـــة قـوي

لجنـــة المناقشـــــة

أ.د عمر فرحاتـــي	أستاذ التعليم العالي	جامعـــة بسكـرة	رئيســـا
د. بوحنيـــة قـوي	أستـاذ محاضـر	جامعـــة ورقلـــة	مشرفـا و مقـررا
أ.د صالـــح زيانـــي	أستاذ التعليم العالي	جامعـــة باتنـــة	عضـوا مناقشـــا
د. آدم قبـــــي	أستـاذ محاضـر	جامعـــة ورقلـــة	عضـوا مناقشـــا





{ وَقُل رَّبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيراً }

(الإسراء:24)

لك والدتي الحبيبة.....

لك والدي الغالي.....

إلى الذي بفضله وصل البحث إلى الصورة التي هو عليها الآن، والذي كان نعم

الموجه والداعم، إلى أستاذي الدكتور الفاضل: « بوحنية قوي ».

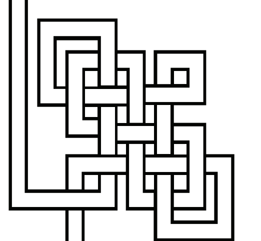
إلى جميع أساتذتي في جامعة قاصدي مرباح ورقلة،

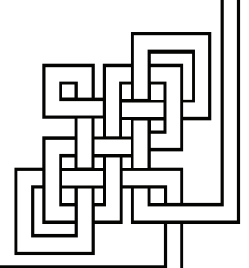
إلى جميع إخوتي خاصة محمد وأقاربي وكل أصدقائي وزملائي في الدراسة والعمل

وإلى كل من بذل معي جهدا ووفر لي وقتا، و نصح لي قولا ،

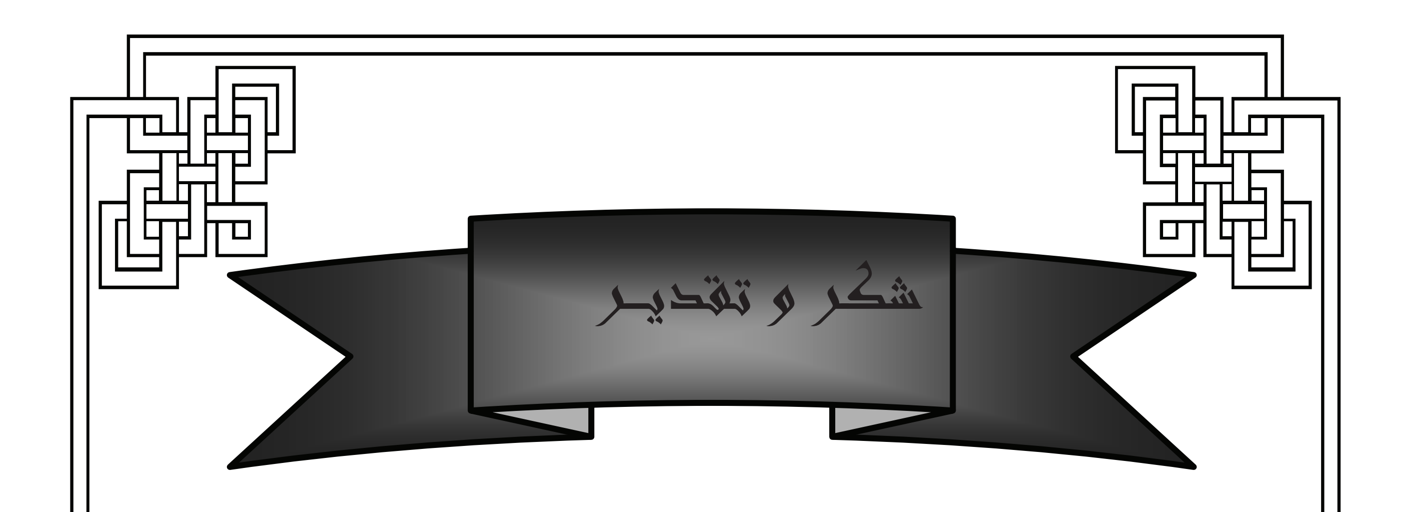
أسال الله أن يجزيهم عني خير الجزاء.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا الجهد





صوالحي ليلى



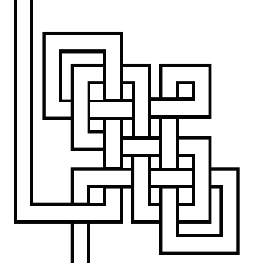
بسم الله والحمد لله وما توفيقي إلا بالله الواحد الأحد، فسبحانه جل علاه،له جزيل الحمد والشكر والثناء على إ تمام هذا البحث والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى صحبه وآله أجمعين وبعد

*أتقدم بالشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور «**بوحنية قوي**» على تفضله بالإشراف على هذا البحث، ومتابعة خطواته، وإسداء توجيهاته القيمة، بكل رحابة صدر، فله مني جزيل الشكر والتقدير.

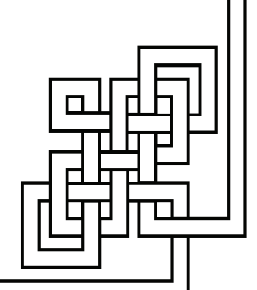
*كما أرفع يدي بالدعاء والتضرع إلى الله بأن يحفظ والدي ووالدتي الكريمين فكل شكر لهما بعد شكر الله، مهما كثر لن يوفيهما حقهما " وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا ".

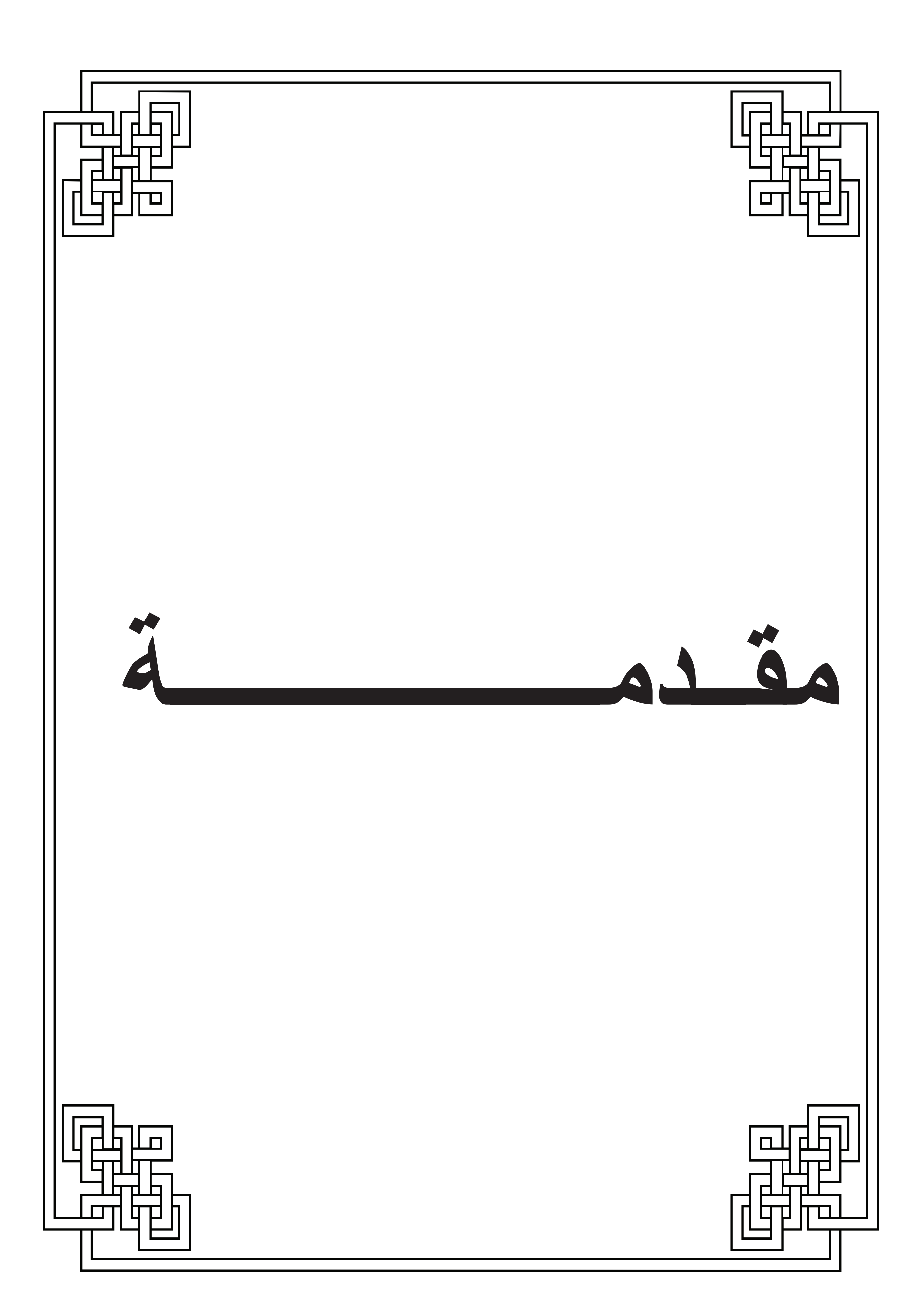
*شكري وامتناني إلى أساتذتي الأفاضل في قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، وكل من كان لي شرف تلقي العلم على يديه طوال مدة دراستي.

وأخيراً، أشكر كل من قدم لي يد العون في هذا البحث ، وأدعو الله أن يجزى لهم خير الجزاء، إنه سميع مجيب.



صوالحي ليلى





مقدمة

الفصل الأول: التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية

المبحث الأول: مفهوم وتطور نظام الإدارة المحلية

المطلب الأول: مفهوم وأهمية الإدارة المحلية

المطلب الثاني : الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية ومقوماتها الأساسية

المطلب الثالث: الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري

المبحث الثاني: التخطيط الاستراتيجي بين الأهمية العلمية والحتمية العملية

المطلب الأول: التخطيط معناه و مضمونه

المطلب الثاني: ماهية الإستراتيجية

المطلب الثالث : طبيعة التخطيط الاستراتيجي

المبحث الثالث: أهمية التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية

المطلب الأول: أهمية التخطيط الاستراتيجي

المطلب الثاني: انعكاس تبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي على أداء المنظمات الحكومية

المطلب الثالث: التخطيط الاستراتيجي للتدريب

خلاصـــة و استنتاجـــات

الفصل الثاني: التخطيط الاستراتيجي في وزارة الداخلية والجماعات المحلية لدعم أداء البلديات

المبحث الأول: التعريف بوزارة الداخلية والجماعات المحلية

المطلب الأول : التنظيم الإداري لوزارة الداخلية والجماعات المحلية

المطلب الثاني : مهام وزارة الداخلية والجماعات المحلية

المبحث الثاني: تحديات الإدارة المحلية الجزائرية

المطلب الأول : التحديات الإدارية

المطلب الثاني : تحديات المالية المحلية

المطلب الثالث : التحديات السياسية والاجتماعية

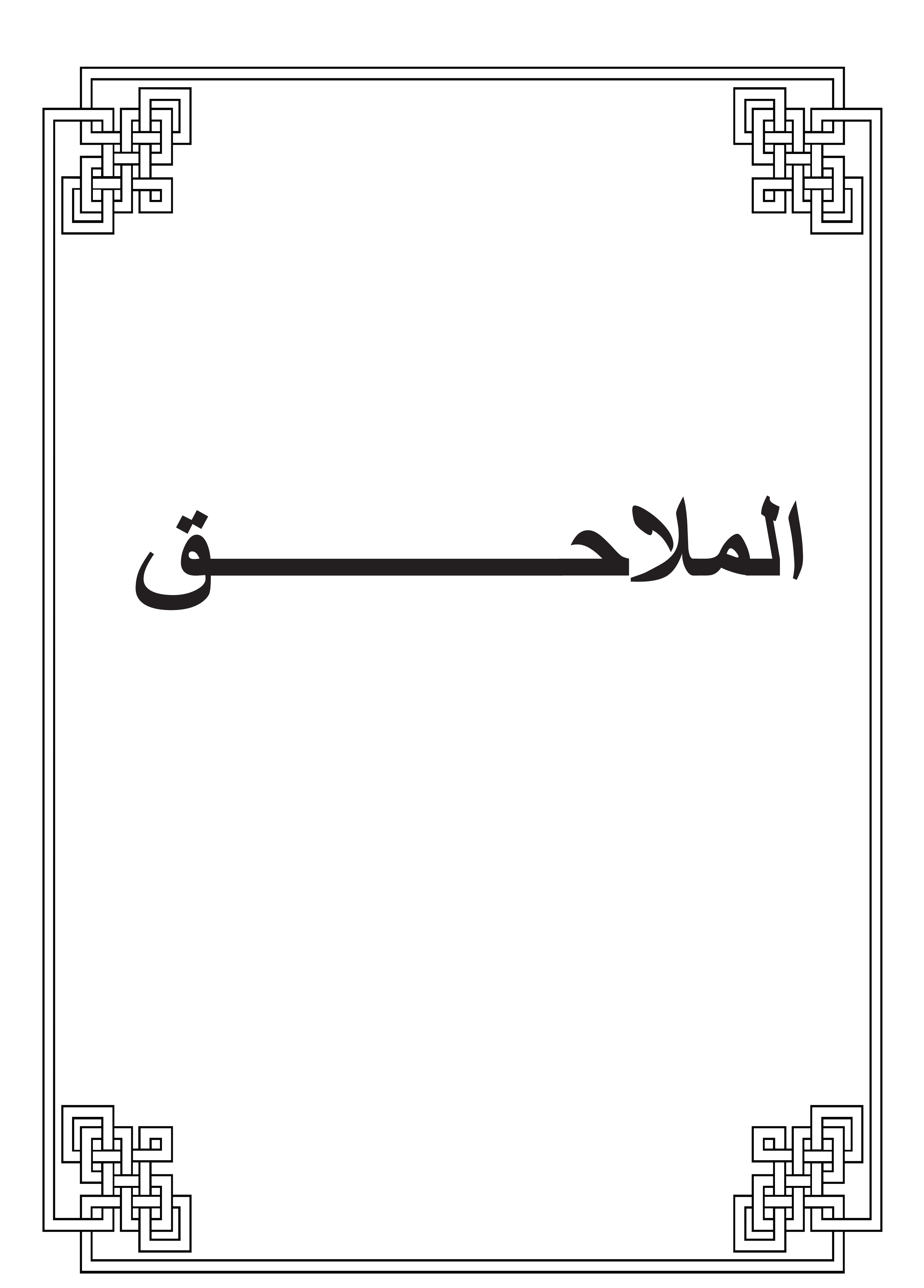
المبحث الثالث: الخطة الإستراتيجية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية لدعم أداء البلديات

المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي المركزي والإدارة المحلية

المطلب الثاني: تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية

المطلب الثالث: إصلاح المالية المحلية كمدخل لفعالية التخطيط الاستراتيجي

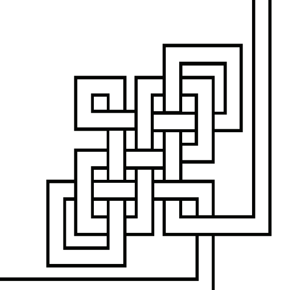
خلاصـــــة واستنتاجـــات



الملاحــــــــــــق



الملحق رقم(01): تصنيف الجمعيات الوطنية المعتمدة



العدد	التصنيف
25	الصداقة-المبادلات-التعاون
29	قدماء التلاميذ و الطلبة
114	الثقافة-الفن-التعليم-التكوين
54	جمعيات ذات طابع متنوع
07	حقوق الإنسان
12	الطفولة و المراهقة
32	البيئة و محيط العيش
18	الجمعيات الأجنبية
09	الأسرة الثورية
23	النسوية
17	المعاقون و غير المكيفين
19	التراث التاريخي
46	الشباب
34	التعاضديات
192	المهن المختلفة
10	الدينية
08	المتقاعدون و المسنون
131	الصحة
40	العلوم و التكنولوجيا
25	التضامن-الإسعاف-الجمعيات الخيرية
91	الرياضة و التربية البدنية
26	السياحة و الترفيه
962	**المجموع**

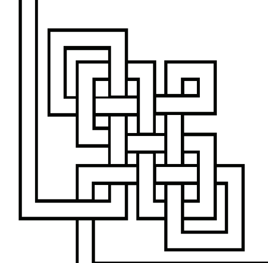
المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية، **تصنيف الجمعيات الوطنية المعتمدة**، على الرابط التالي :

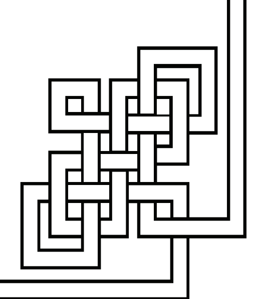
http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=1&s=29



الملحق رقم(02):

خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أمام رؤساء المجالس الشعبية البلدية





افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية

خطاب
(الجزائر، السبت 26 جويلية 2008)

باسم الله الرحمان الرحيم
والصلاة والسلام على أشرف المرسلين
وعلى آله وصحبه إلى يوم الدين

أصحاب الدولة و المعالي،
السيدة و السادة الولاة،

حضرات السيدات و السادة رؤساء الدوائر،
حضرات السيدات و السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية،
الجمع الكريم،

لكم أنا سعيد بوجودي اليوم، معكم، في هذا اللقاء، الذي يجمع 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي، المنبثقين عن الانتخابات البلدية الأخيرة، و أغتنمها فرصة لأهنئكم بانتخابكم الذي ازداد شرعية بالظروف التي جرت فيها تلك الانتخابات، و بالمصداقية التي يتمتع بها نظامنا الانتخابي الذي يضمن احترام الإرادة التي يعبر عنها الناخبون بكل شفافية. سأتناول معكم اليوم، الجوانب الأساسية من حياة الجماعات المحلية، و بوجه خاص، إصلاح الجماعات الإقليمية و إشكالية اللامركزية وما يترتب عنها من فك للتمركز، و التنمية المحلية، وتسيير الجماعات المحلية، و الأهمية البالغة التي يكتسيها المورد البشري و كذا التكوين في هذا التسيير.

إن ما تتمتعون به من شرعية اليوم، هو بالنسبة لكم مدعاة للافتخار، لكنه في ذات الوقت يحملكم مسؤولية ثقيلة، ذلك، أن الأصوات التي حصلتم عليها تحمل الكثير من المطالب والآمال التي عقدها عليكم ناخبوكم من المواطنين.

إن المواطنات و المواطنين الذين اختاروكم، أناطوا بكم بمسؤولية جسيمة في عدة مجالات مكرّسة دستوريا و مدرجة ضمن نشاطاتنا اليومية.

إن المواطنين الجزائريين عموما، و فئة الشباب خصوصا، ينتظرون منكم الاستجابة لتطلعاتهم المتعددة. إنهم ينتظرون منكم تحسين المحيط ونوعية المعيشة، والتكفل الناجع بالخدمة العمومية و كذا المزيد من الشفافية في القرارات التي تعنيهم من خلال إعلام منظم، والمزيد من الاستماع و الإشراك في الخيارت المتصلة بتنمية بلدياتهم.

إن نتائج الانتخابات المحلية الأخيرة لتعكس جليا التغيرات الهامة التي طرأت على مجتمعنا، بحيث إن:

- 70% من المنتخَبين ورؤساء المجالس الشعبية البلدية تقل أعمارهم عن الخمسين سنة، وهو ما ينم عن نسبة الشباب ضمن التركيبة السكانية في بلادنا، ويؤكد مدى انخراطه في الحياة السياسية المحلية.

- أكثر من30% من هؤلاء المنتخبين من حملة الشهادات العليا.

إن هذه التركيبة الجديدة للمجالس الشعبية المنتخبة تكشف عن تجند كبير لدى فئة الشباب التي تعبّر بذلك عن إرادتها في استلام المشعل من جيل مرحلة التحرير الوطني قصد تشييد الجزائر الجديدة.

إننا حينما وضعنا إصلاح الجماعات الإقليمية في صلب إصلاحات مهام الدولة و هياكلها، إنما كان قصدنا تعزيز الديمقراطية المحلية و منحها كافة الوسائل لتثبت وجودها.

لقد قطعنا اليوم، شوطا كبيرا في مسعانا القائم على انتهاج اللامركزية و فك التمركز بأسلوب عملي و تدريجي، و تمّ إعداد جملة من مشاريع قوانين بغية توضيح مهام كافة الفاعلين المحليين وصلاحياتهم، و تحسين تنظيم الجماعات الإقليمية و تسييرها.

فعلاوة على كل التحسينات المنتظرة من هذه الإصلاحات، ستتجسد قريبا جهود إعادة التنظيم الإقليمي في تعيين ولاة منتدبين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنتها، و عدد بلدياتها، و من حيث طابعها، و صعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، و تقريب المسافات بين مراكز القرار و الفضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جواري أفضل.

و ضمن هذا المسعى، أولينا عناية خاصة لإعادة صياغة المالية والجباية المحليتين باعتبار أنهما تشكلان الشرط المسبق لأي إصلاح للجماعات المحلية. وإعادة الصياغة هذه، التي ستضاعف موارد البلدية بقدر له بال، ستمنح في ذات الوقت المنتخب الوسائل التي ستمكنه من الاضطلاع بمهامه و تجعله أقدر على خوض المزيد من المبادرات.

حضرات السيدات و السادة،

لقد كانت التنمية المحلية دوما حجر الزاوية في نشاطنا الاقتصادي و الاجتماعي.

و قد سبق لقانون المالية التكميلي لسنة 2008، أن أدرج جملة من الإجراءات العملية لتحسين الموارد المالية المحلية، نذكر منها:

- تطهير ديون البلديات التي بلغت ما بين 2000 و 2007، قيمة 22,9 مليار د ج؛

- تكفل ميزانية الدولة بالانعكاسات المالية للزيادات في أجور عمال الجماعات المحلية التي بلغت18,4 مليار دج؛

- الزيادة في حصص البلديات من مداخيل بعض الضرائب و الرسوم.

- الزيادة في مخصصات المعادلة لتعويض نقص المداخيل الجبائية التي بذلك ارتفعت من 5,5 إلى 25 مليار دج في 2008.

لقد بات من الضروري، اليوم، أن تتحلوا بحسن التعاطي مع الواقع و العزم و روح المبادرة والشفافية في تسيير بلدياتكم من أجل إيجاد نشاطات تدرّ موارد جديدة، ذلك أن التنمية المحلية التي كان ينظر إليها دوما على أنها من مسؤوليات الدولة المركزية وحدها هي اليوم محل مراجعة لكي تندرج ضمن مسؤوليات البلديات.

و لقد تأكدت هذه الأولوية الممنوحة للتنمية المحلية من خلال مختلف البرامج و منها برنامج الإنعاش الاقتصادي، و برنامج دعم النمو الاقتصادي، و البرامج التنموية القطاعية، و البرامج التنموية البلدية، و البرامج الخاصة كبرنامجي الجنوب والهضاب العليا.

و لقد أنجزت كل هذه البرامج قصد تمكين المواطنين من التمتع بتجهيزات عمومية قاعدية وجوارية و تشجيع المشاريع الاقتصادية من باب الأولوية.

و جدير بالتذكير، أن الأمر يشمل على الصعيد الوطني أكثر من 110.000 عملية في مجال توصيل المياه الصالحة للشرب والتطهير، وإنجاز هياكل موجهة للشباب و الرياضة، و الثقافة، والتربية، والصحة، و البيئة، والهياكل الإدارية و فك العزلة.

و قد تم تخصيص أكثر من 530 مليار دج ما بين 1999 و2008، أي ما معدله 50 مليار دج سنويا مقابل معدل 8 ملايير دج سنويا ، ما بين 1962 و 1999.

إنكم اليوم، مطالبون بالتكفل بالإنجازات المحققة في إطار البرامج التنموية من سائر جوانب التسيير، و الصيانة و المتابعة، وكذا باستغلالها استغلالا رشيدا تجنبا لأي إتلاف قد يضر بمصالح المجموعة.

حضرات السيدات و السادة،

إن وسائل الاتصال الجديدة توفر لشبابنا فرصة أكبر للتفتح على العالم و ما يحصل فيه من مظاهر التقدم، و هو ما يجعلهم أكثر تطلبا فيما ينتظرونه وأكثر وعيا بالرهانات الاقتصادية و الاجتماعية.

و في نفس الوقت، زادت العولمة العلاقات الدولية تعقيدا وصعوبة، و جعلت الاعتماد على النفس أمرا لا مفر منه.

في هذا المحيط العالمي المعقد، اخترنا مباشرة تنمية حقيقية، تنمية تحافظ على توازن ميزان المدفوعات و وفرة المنتوجات الأساسية و توفير متواصل لمناصب الشغل و ضمان خدمات عمومية مجدية.

إن تنمية كهذه، لا تقوم إلا على النشاطات التي تخلق ثروات حقيقية، و معنى هذا أنه يجب علينا العمل قبل كل شيئ على جعل الجزائر أكثر استقطابا للمستثمر المحلي و كذا للمستثمر الأجنبي.

و هذه الاستثمارات تمر وجوبا عبر توفير محيط ملائم و مستوى معيشي أفضل و سير جيد للخدمات العمومية (الأمن العمومي و السكن و التعليم والصحة و النقل و حتى وسائل الترفيه) و منشآت قاعدية ناجعة.

إن المجالس الشعبية البلدية تتحمل مسؤولية التكفل بمتطلبات الواقع اليومي للمواطنين المقيمين في إقليمها، كما يتعين عليها الاضطلاع بدور أساسي في تشجيع الاستثمارات المنتجة.

لكن كل هذه الدينامية الإصلاحية للجماعات المحلية تتوقف، وإلى حد كبير، على تحديث وسائل التسيير و تصرفاته، و على الموارد البشرية ناهيك عن تحسين الكفاءات.

فمن أجل التوصل إلى تحقيق ذلك تم اتخاذ جملة من الإجراءات منها، على الخصوص، إعداد قانون أساسي لموظفي الجماعات المحلية يؤسس للتسيير القائم على الكفاءة و يتيح اضفاء الإحترافية على الفاعلين المنوطة بهم الخدمة العمومية المحلية. و القانون الأساسي الجديد هذا يرتكز على مخطط توجيهي للتكوين لفائدة الجماعات المحلية.

و قد تم حديثا تسجيل بناء ست مؤسسات تكوينية وبها سيرتفع عدد مؤسسات تكوين الجماعات المحلية إلى إحدى عشرة مؤسسة تسع9000 مقعد بيداغوجي.

ستكون المؤسسات هذه الأداة المعول عليها في تنفيذ السياسة التي اعتمدناها لتحديث التسيير والمرتكز لإدخال أعوان الجماعات المحلية في طور الاحترافية.

لقد أردنا أيضا، أن نضع المدرسة الوطنية للإدارة تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، بحيث يفضي إصلاحها إلى استجابة أفضل لحاجيات الإدارة العمومية و بوجه خاص الجماعات المحلية.

إن مشروع إنشاء مدرسة المهندسين الإقليميين سيكمّل شبكة التكوين التي تم اعتمادها.

إننا على يقين، من أن التغيير الحقيقي، سيتم من خلال التكوين، و مطلب الاحترافية يعني أول ما يعني، الموظفين الإقليميين السامين و كذا المنتخبين.

لقد سبق للأمناء العامين للبلديات و رؤساء الدوائر والمفتشين العامين للولايات والمديرين وحتى الأمناء العامين للولايات و الولاة لاحقا، أي كافة الإطارات الإقليميين، أن راجعوا أنفسهم من خلال تكوين في التسيير العمومي سيمكنهم من الإلمام جيدا بالدور المنوط بهم وبنشاطاتهم، وتطوير أدائهم الشخصي و التحكم في مناهج التسيير الحديث.

فالاتصال و نوعية الخدمة العمومية و تسيير الأزمات و نظم تقويم الجودة و النجاعة في أداء الخدمة العمومية، كلها مشاكل تم التصدي لها تأكيدا لإرادة الانتقال إلى تسيير أكثر جودة، تسيير يقوم على كفاءات تسيير حقيقية.

حضرات السيدات و السادة،

إن التكوين، الأول من نوعه، الذي تلقيتموه، يندرج ضمن هذا التصور الشامل الذي يكتسب فيه جميع الفاعلين في الحياة المحلية، و أنتم منهم، بعض الكفاءات و يطورون قدراتهم على التسيير و العمل.

فالتكفل بالجوانب المعقدة من التسيير البلدي و ترقية ناجعة للأعمال، و اعتماد الشفافية والإصغاء، و تطوير المبادرة المحلية، كلها عناصر المنطق الذي ندعو إليه في سبيل ترقية الأساليب والأعمال الجديدة.

و المحبذ هو أن يندرج عملكم، من الآن فصاعدا، ضمن شكل آخر من العلاقات بينكم وبين الإدارة و بينكم و بين المواطنين، هؤلاء المواطنين الذين يتعين عليكم إشراكهم في إعداد مخططات التنمية البلدية من خلال تحديد حاجياتهم وترتيبها، على أن يتخلص المواطن من المواقف السلبية و ألا يكتفي بالمطالبة و كفى، بل عليكم مساعدة هذا المواطن على الانخراط في المسعى التشاركي القمين بتطوير الديمقراطية المحلية الحقة.

إن هذه المقاربة الدينامية لحياة المجموعة كفيلة بجعل الجميع يشاطرون بصورة أفضل البلدية طموحاتها البلدية و قيمها و تنميتها.

و من هذا المنطلق، يجب أن يكون في وسعكم التخطيط لتنمية بلدياتكم على مدى عهدتكم (خمس سنوات) و التشاور حولها مع السلطات المحلية وصياغة ذلك في شكل برنامج تعاقدي يكون بمثابة العقد الذي يحدد مسؤوليات كل واحد منكم و يسمح بتقويم نتائج التسيير المحلي.

حضرات السيدات و السادة

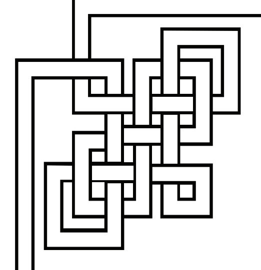
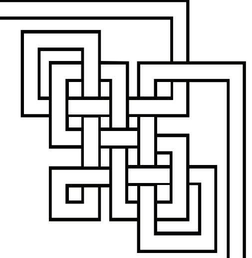
أود أن أشكركم جزيل الشكر على تلبيتكم دعوتنا، و على إدلائكم بدلوكم في إنجاح هذه المهمة التي ينبغي، من الآن فصاعدا، أن يتم تكريسها كعمل دائم ومتواصل بغية تشجيع المبادرات ودعم الازدهار الاقتصادي لجماعاتنا.

بقولي هذا الطافح بالتفاؤل والثقة في المستقبل، أختتم كلمتي وأتمنى لكم التوفيق،كل التوفيق، في أعمالكم و في أداء مهامكم وتجسيد مشاريع بلدياتكم. فالنجاح الذي نصبو إليه، إنما يتوقف على قوة عزمكم ومثابرتكم في خدمة الشأن العام.

أشكركم على كرم الإصغاء.
و السلام عليكم و رحمة الله تعالى و بركاته.

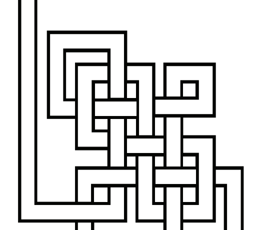
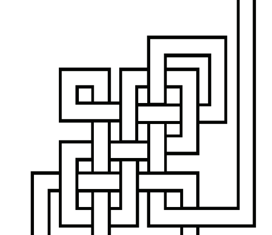
<u>المصدر</u>: افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية، على الرابط التالي:

http://www.el-mouradia.dz/arabe/Discoursara/2008/07/html/D260708.htm

الملحــق رقــم(03):

تكويـــن رؤســاء المجالــس الشعبيــة البلديـة لسنـــة 2008 مركـــز ورقلــة

Formation des présidents des APC 2008

Centre de : Ouargla

Graphe d'évaluation

Module : Communication



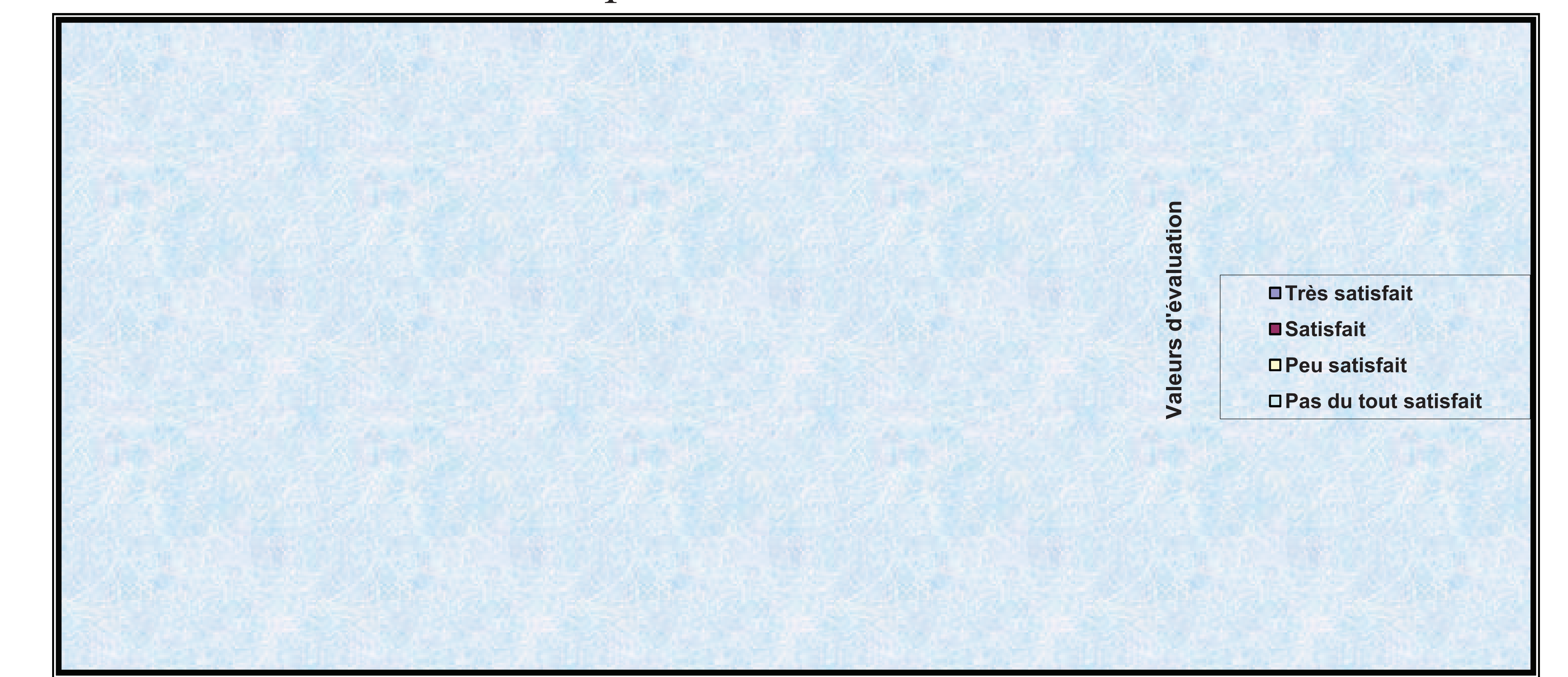
1- Cohérence entre la formation et vos activités	*2- Atteinte des objectifs pédagogiques définis*
3- Durée du module	*4- Qualité de l'animation*
5- Documents pédagogiques	*6- Moyens didactiques*
7- Qualité de l'accueil	*8- Organisation de l'hébergement*

Formation des présidents des APC 2008

Centre de : Ouargla
Planification Stratégique

Module :

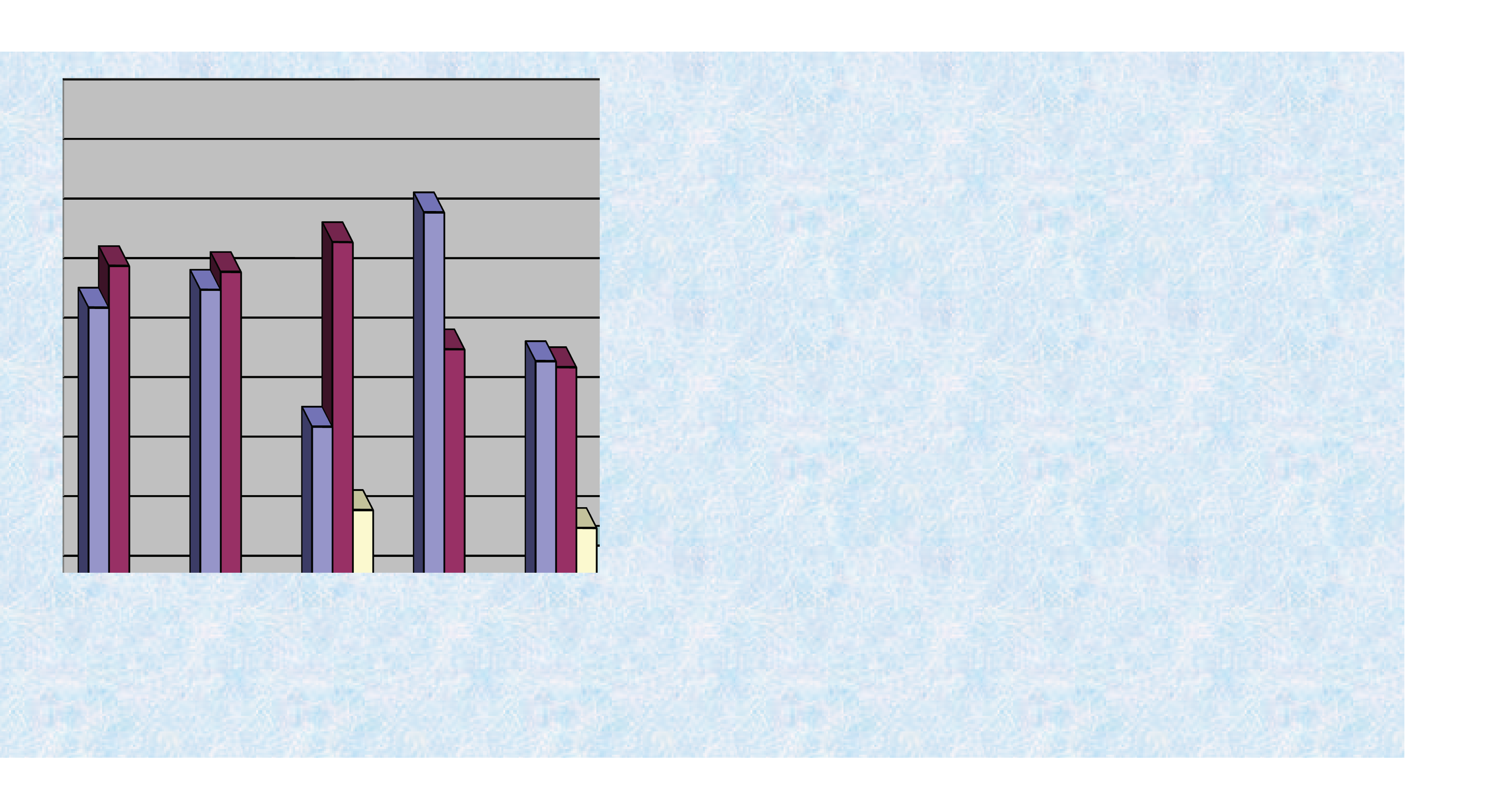
Graphe d'évaluation



1- Cohérence entre la formation et vos activités	***2- Atteinte des objectifs pédagogiques définis***
3- Durée du module	***4- Qualité de l'animation***
5- Documents pédagogiques	***6- Moyens didactiques***
7- Qualité de l'accueil	***8- Organisation de l'hébergement***

Formation des présidents des APC 2008

Centre de : Ouargla   Module : Finances / GRH / Management opérationnel



1- Cohérence entre la formation et vos activités
3- Durée du module
5- Documents pédagogiques
7- Qualité de l'accueil

ERROR: undefined
OFFENDING COMMAND: im

STACK:

-dictionary-

الفصل الأول: التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية

إن التفكير في السيناريوهات والسياق الذي تحدث فيه تفكير ليس عديم الجدوى، فالأفضل دوما الاستعداد لمواجهة الأحداث القادمة، لكن هذا التفكير يبقى محدودا، على اعتبار أنه لا يمكننا معرفة ما سيحدث في المستقبل وينبغي علينا التفكير في بناءه.

وبالتالي فان موضوع التخطيط الاستراتيجي يعد من المواضيع الهامة لدى جميع الإدارات عموما والإدارة المحلية بصفة خاصة، حيث يعتبر أنه الأداة الأساسية لتحديد مسار المنظمة وكذا وضع الإطار العام لتصرفاتها عند مواجهة كافة أشكال التغييرات البيئية.

وفي سياق هذا الفصل ستحاول الباحثة أن تحدد أولا مختلف المفاهيم والتعاريف المتداولة فيما يتعلق بكل من الإدارة المحلية والتخطيط الاستراتيجي، بالإضافة الى ضرورة إستراتيجية التدريب بغرض تطوير الأداء، ومدى انعكاس تبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي على أداء المنظمات الحكومية، وضرورة تدريب القيادات المحلية والتي تناط لها مهمة التنمية المحلية. بالإضافة إلى المعوقات التي تحول دون استخدام أسلوب التخطيط الاستراتيجي، ناهيك عن شروط نجاحه.

المبحث الأول: مفهوم وتطور نظام الإدارة المحلية

تحتل الإدارة المحلية باعتبارها أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري مكانا هاما في أنظمة الحكم الداخلية في مختلف دول العالم، لما لها من آثار ايجابية في كافة المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية .

المطلب الأول: مفهوم وأهمية الإدارة المحلية

في هذا المطلب سيتم التعرف على الإدارة المحلية، أهميتها و تمييزها عن غيرها من النظم القانونية.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

لقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، نظرا لتعدد وجهات نظر المفكرين، إلا أنه يمكن تلخيص ثلاث اتجاهات رئيسية وهي :[1]

([1])_ عبد الرزاق الشيخلي، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة.** ط1، عمان، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص18

الاتجاه الأول: وقد عرف هذا الاتجاه الإدارة المحلية استنادا إلى وظائفها، وما يؤخذ عنه أنه لم يكن جامعا، إذ أن وظائف الإدارة المحلية تتعدد وتختلف من دولة لأخرى تبعا للنظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر، وحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة .

الاتجاه الثاني: والذي أخذ بعين الاعتبار أهداف الإدارة المحلية، إلا أن هذا التعريف عن طريق الأهداف لن يوصلنا إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية، كما أن الأهداف تختلف من زمن لآخر ومن مرحلة تاريخية لأخرى.

الاتجاه الثالث: وهو الاتجاه الذي نظر بعين الاعتبار إلى جوهر الحكم ومبناه وهيئته، والمقصود بالهيكل هو الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية. وهذان الجهازان يكونان جوهر الحكم المحلي.

ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتم بها كل مفكر وكذا الأهداف التي يرمون إلى تحقيقها تدعونا للتعرف على بعض تلك التعريفات التي لها علاقة بمفهوم الإدارة المحلية.

يرى **مصطفى الجندي** أنه بحسب التعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية فان الإدارة المحلية هي :[1]

1_ تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة، تكون دون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الدول الفدرالية المركبة.

2_ وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، وهذا الانتخاب إما يشمل جميع أعضائها أو الأكثرية منهم، أو أن تكون مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو البعض من المرافق والشؤون المحلية، كما يكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وكذا أجهزتها المحلية .

3_ رقابة وإشراف من السلطة المركزية على هذه الهيئات المحلية .

أما **محمد علي الخلايلة** فيرى أن موضوع الإدارة المحلية يندرج ضمن مظلة اللامركزية الإقليمية والتي تعني تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالا بالجمهور وفي أغلب الأحيان منتخبا من قبل الأفراد أنفسهم، ويتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف ورقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية.[2]

---

(1)_مصطفى الجندي، **الإدارة المحلية واستراتيجيتها**. الإسكندرية، مصر : منشأة المعارف، 1987، ص20

(2)_محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)**. ط1، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص40

ويأخذ **أيمن عودة المعاني** بنفس المعنى عندما يقول أن" الإدارة المحلية إنما هي توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها."[1]

في حين يعرف **عادل محمود حمدي** الإدارة المحلية على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.[2]

ويعرفها الكاتب البريطاني **آرام مودي Grame Modie** على أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة.[3]

أما **M. Waline** فيعرف الإدارة المحلية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين.

أي أنها تتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطات المركزية، فلا تظل هذه السلطات مختصة بإدارة الشؤون المحلية كالسابق، وبالتالي تصبح من اختصاص شخص معنوي جديد يأتي عن طريق الانتخاب من ذوي العلاقة.[4]

الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية والمفاهيم المشابهة لها

إن تحديد مفهوم نظام الإدارة المحلية يقتضي وضع تعريفا محددا لها وكذا التمييز بينها وبين النظم القانونية المشابهة لها كنظام الحكم المحلي ونظام عدم التركيز الإداري ونظام اللامركزية الإدارية المرفقية.

أولا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي: تتباين آراء الكتاب والباحثين حول أسس التفرقة بين الحكم المحلي والإدارة المحلية. وتتمثل أهم هذه الآراء فيما يلي :

الرأي الأول : يرى فريق من الفقهاء والشراح أن الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي يتمثل في أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية، والتي لها اختصاصات تنفيذية فقط ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية، إذ أنه بالإمكان إيجادها في الدول البسيطة والدول المركبة على حد السواء. في حين أن الحكم المحلي يتعلق باللامركزية السياسية، والتي تكون نابعة من

([1])_ أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية.** ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2010، ص18

([2]) _ عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية_دراسة مقارنة.** القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، 1973، ص17

([3])_ محمد محمود الطعامنة، " نظم الإدارة المحلية _المفهوم والفلسفة و الأهداف"، **ورقة بحثية مقدمة في الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي،** المنعقد خلال18و20 أغسطس 2003، صلالة، سلطنة عمان

(4)_ علي خطار شطناوي، **الإدارة المحلية.** ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2002، ص97

النظام الدستوري للدولة إذ يتم توزيع حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات الأخرى المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية وحق دستور الاتحاد.[1]

كما تتحدد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون يصدر عن البرلمان (إما بصورة عامة أو على سبيل الحصر)، بينما اختصاص الولايات في الدول المركبة يحددها الدستور الاتحادي، وكذلك لا تخضع الولايات في الدولة الاتحادية لرقابة وإشراف الدولة الاتحادية، أما الهيئات المحلية فإنها تخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية.[2]

وعليه فالحكم المحلي يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ بينما نظام الإدارة المحلية ليس له شأن بالتشريع ولا القضاء بل إن عملها ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية في المرافق المحلية.[3]

ويمثل الجدول الموالي معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي :

جدول رقم (1): معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون .	ينشأ بموجب الدستور .
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري .	يرتبط بشكل الدولة ، ويعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم السياسي .
الوظيفة	تمارس جزءا من وظيفة الدولة الإدارية فقط .	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية .
الموطن	تتواجد في ظل الدول البسيطة والمركبة.	يتواجد فقط في الدول المركبة .
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصا كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة.	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبيا كونها محددة بموجب دستور الدولة.
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية .	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية.
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة.	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية.

(1) _ مصطفى الجندي، **المرجع السابق**، ص17

(2) _ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص57

(3) _ مصطفى الجندي، **المرجع السابق**، ص18

المصدر: أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**. ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2010، ص44

الرأي الثاني : يعتقد هذا الفريق أن الإدارة المحلية تشكل خطوة أولى أو مرحلة أساسية من خطط طويلة المدى لتحقيق الحكم المحلي، فهي بالتالي تشكل جزءا من نظام الحكم لا يمكن فصله. ووفقا لهذا الرأي فان الاختلاف بين المصطلحين لا يكون في الكيف وإنما في الكم بحيث أن الإدارة المحلية تتمتع بقدر محدود من السلطات والاختصاصات تم تطويرها لتصبح حكما محليا كما أن الاستقلال الذي تتمتع به الإدارة المحلية يكون أقل منه بالحكم المحلي، بالإضافة إلى عدم وجود تدرج في إتباع نظام الحكم المحلي بل أن هناك صور من النظام تطبق كل دولة ما يناسبها منها وبالطريقة التي تراها. المهم أن يدير الشعب شؤونه بنفسه.[1]

الرأي الثالث : يرى الفريق الثالث أن اصطلاحي (الإدارة المحلية) و(الحكم المحلي) مترادفين، أي أن لهما مدلولا واحدا، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، وبالتالي لا يوجد مبرر لهذا التمييز بين نظام محلي وآخر سواء كان ذلك على أساس التسمية أو المدلول اللغوي للألفاظ أو الاختلاف في مدى درجة الاختصاصات والصلاحيات أو الرقابة أو التمثيل أو المشاركة الشعبية.[2]

ولذلك فلا يوجد اختلاف بينهما على الصعيد النظري والتطبيقي. فمعظم المؤلفين والدول مستعملي مصطلح الإدارة المحلية وتعني به الحكم المحلي والعكس صحيح أيضا، وبالتالي فان هذين المصطلحين يعنيان مفهوما واحدا لا غير، ألا وهو الاستقلال النسبي لمنطقة معينة في إدارة شؤونها المحلية تحت رقابة المركز.[3]

ثانيا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري: يرى فريق من الفقهاء أن نظام الإدارة المحلية يعتبر نوعا من عدم التركيز الإداري وهو الأسلوب الذي يتم تطبيقه من أجل تخفيف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة وبالتالي يحقق السرعة في انجاز الوظيفة الإدارية في المسائل التي تهم الجمهور خاصة في المناطق النائية عن العاصمة، ويتم ذلك بتمكين القيادات التالية لمستوى الوزراء في الأقاليم من اتخاذ القرار في بعض الأمور، لكن هذا لا يعني اختلاط مفهومي أسلوب عدم التركيز الإداري بنظام الإدارة المحلية أو جعلهما صورتان لنظام قانوني واحد.[4]

(1)_المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**. بحوث وأوراق عمل، 2009، ص114

(2)_مصطفى الجندي، **المرجع السابق**، ص20

(3)_ عبد الرزاق الشيخلي، **المرجع السابق**، ص21

(4) _ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص273

وذلك على اعتبار أن الإدارة المحلية تشترك مع عدم التركيز الإداري في أنهما أسلوب من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية حيث أن كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد هو كيفية ممارسة الوظيفة، فعدم التركيز الإداري والإدارة المحلية تجمعهما خاصية مشتركة تتمثل في واقعة أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية تصدر من يد السلطات المركزية وتمارس موقعيا.[1]

ويمكن إجمال الفوارق بين نظامي عدم التركيز الإداري والإدارة المحلية فيما يلي :

1_ يندرج أسلوب عدم التركيز الإداري تحت مظلة المركزية الإدارية، أما الإدارة المحلية فهي تندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية .

2_ لا يستلزم عدم التركيز الإداري تعدد السلطات الإدارية بل يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة بما يسمح بتخويل بعض أعضاء هذه السلطة الإدارية (ومنهم ممثلوها في الأقاليم) الحق في البت النهائي في بعض القضايا الإدارية بدون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، في حين أنه في نظام الإدارة المحلية هناك تعدد للسلطات الإدارية، حيث يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة ومجالس محلية منتخبة وتتمتع عادة باستقلال مالي وإداري من جهة أخرى.

3_ في حالة عدم التركيز الإداري يتم اتخاذ القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية باسم الدولة من خلال موظفيها في الأقاليم، في حين أن الأمر يختلف في نظام الإدارة المحلية إذ أن المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات وتبرم العقود باسمها ولحسابها.

4_ للإدارة المحلية أهمية سياسية وبعد ديمقراطي، إذ أنها تترك أمر إدارة معظم المصالح المحلية لممثلي المواطنين في الأقاليم، إلا أن عدم التركيز الإداري ليس أكثر من مجرد تطبيق لقانون" الفن الإداري".

من خلال تخفيف أعباء السلطة المركزية في العاصمة وتكليف موظفين تابعين لها ويمثلونها في مختلف الأقاليم للقيام بجزء من هذه الأعباء.

5_ خضوع مجالس الإدارة المحلية للوصاية الإدارية أي رقابة وإشراف الحكومة المركزية، أما موظفي الأقاليم في ظل عدم التركيز الإداري يخضعون للسلطة الرئاسية.[2]

ثالثا التمييز بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية الإدارية المرفقية: هناك من يرى أن كلا من نظامي الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية المرفقية صورتان لنظام اللامركزية الإدارية إذ يتم توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مرفقية تمارس صلاحيات واختصاصات باستقلال عن السلطة المركزية مع خضوع كلا من الهيئات المحلية المرفقية للرقابة الإدارية

([1]) _ علي خطار شطناوي، **المرجع السابق**، ص 109

([2])_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص58

من قبل السلطة المركزية. إلا أنه لا يجوز الجمع بين المصطلحين كمترادفين، نظرا لتعدد الفوارق بينهما، ويمكن إجمال أهم الفوارق فيما يلي :[1]

1_ يمكن أن يتم قيام اللامركزية الإدارية المرفقية في وحدات شاسعة لا تتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس ووحدة الانتماء في حين أنه يشترط لقيام الإدارة المحلية أن تضم كل وحدة من وحداتها الأساسية مجتمعا متجانسا تجمع أفراده وحدة المصالح ووحدة الانتماء بالإضافة إلى عنصر الانتخاب الذي يعد شرطا لقيامها ولا يشترط توفره لقيام اللامركزية الإدارية المرفقية .

2_ إن الهيئات اللامركزية المرفقية (عادة ما تسمى بالمؤسسات العامة) تقوم بنشاط محدد يتمثل في إدارة مرفق معين، في حين أن الإدارة المحلية تمارس أنشطة مختلفة ومتنوعة في جزء من إقليم الدولة .

3_ تنشأ الإدارة المحلية من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ النهج الديمقراطي وتعزيز مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي، أما الهيئات اللامركزية المرفقية تنشأ لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف بالمقام الأول تقديم خدمات أفضل وبإنتاجية أكثر .

4_ لا تخضع الهيئات اللامركزية المرفقية لنظام قانوني واحد، بل انه ينطبق على كل واحدة منها أحكام القانون الخاص بها أو وفقا لطبيعة النشاط الذي تقوم به، إذ يختلف القانون الذي يحكم الجامعات عن القانون الذي يحكم مؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها. في حين أن القانون الذي يحكم الإدارة المحلية ينطبق على جميع الإدارات المحلية في الدولة.[2]

المطلب الثاني: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية ومقوماتها الأساسية

في هذا المطلب سنتناول فيه الأسباب الداعية لقيام نظام الإدارة المحلية وكذا المقومات الأساسية للإدارة المحلية.

الفرع الأول: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية

هناك العديد من الأسباب التي حفزت الدول المختلفة للأخذ بنظام الإدارة المحلية، منها ما هي سياسية واقتصادية ومنها ماهي اجتماعية وإدارية، ويمكن إجمالها فيما يلي :

أولا الأسباب السياسية : إن الأسباب السياسية التي تبرر قيام الإدارة المحلية متعددة نذكر منها :

1_ إن نظام الإدارة المحلية هو تطبيق لمبدأ الديمقراطية إذ أنه يرمي إلى إشراك الشعب في شؤونه المشتركة. كما أن الشعب يحكم نفسه بنفسه من ناحية ويدير شؤون نفسه بنفسه من ناحية أخرى.[3]

---

(1)_ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص274

(2)_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص43

(3)_ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص276

2_ تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة، وذلك من خلال توزيع الاختصاصات بدل تركيزها في العاصمة ويظهر أثر ذلك في مواجهة الأزمات والمصاعب التي تعترض الدولة سواء من الخارج أو من الداخل، والتي قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية قادرة على الوقوف على قدميها والقيام بواجباتها ومسؤولياتها دون شعورها بالحاجة أو الاعتماد المطلق على الإدارة المركزية.[1]

وبالتالي ظهرت الحاجة للإدارة المحلية على أساس أنه في حالة تعرض عاصمة الدولة للدمار لا يصاب الجهاز الإداري في الدولة بالشلل الكلي، بل تبقى الوحدات المحلية وسلطاتها تقوم بواجباتها العادية للمواطنين في الأقاليم المختلفة للدولة.[2]

3_ التدريب على أساليب الحكم : إن نظام الإدارة المحلية يساعد المواطنين على تدريبهم تدريبا سياسيا صالحا وعلى أساليب الحياة النيابية من خلال المجالس المحلية المنتخبة من السكان المحليين، وحسب رأي الكثير فان هذه المجالس النيابية تعتبر خير مدرسة لتخريج أفضل وأكفأ أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة، كما ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤدونه في أداء مرافقهم المحلية، مما يرفع من كرامتهم ويزيد إشعارهم بحقوقهم الوطنية وتكاليفهم القومية.[3]

4_ تساهم الإدارة المحلية في إزالة عوامل الشك والريبة من أذهان الأفراد اتجاه الحكومات، إذ أن الأشخاص الذين يتولون إدارة الشؤون المحلية هم من أبناء الوحدة المحلية نفسها كما أنهم منتخبون من قبل المواطنين أنفسهم وبالتالي فان قدراتهم وتصرفاتهم عادة ما تلقى القبول من المواطنين.[4]

5_ إن إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية من خلال تمكينهم من اختيار ممثليهم في المجالس المحلية ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية. كما يؤدي ذلك إلى تربيتهم تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية وانتخاب ممثليهم في البرلمان.

6_ ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية : ففي الوحدة المحلية يمارس السكان الرقابة على المجلس المحلي للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفعالية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول، إذ أنه في أمريكا وايطاليا يحق لسكان الوحدة المحلية قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها مثل عقد القروض، أما في فرنسا فانه يحق لسكان الوحدة المحلية تعديل حدود المنطقة المحلية، وفي أمريكا كذلك فانه يحق لهؤلاء السكان عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم

([1])_ محمد محمود الطعامنة، **المرجع السابق**

([2])_ مصطفى الجندي، **المرجع السابق**، ص110

([3])_ عبد الرزاق الشيخلي، **المرجع السابق**، ص22

([4])_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص61

قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم، وفي الأردن يسمح لهؤلاء السكان بحضور اجتماعات المجلس المحلي مما يعزز الشفافية والوضوح في عملها.[1]

ثانيا الأسباب الاقتصادية : وتتمثل الأسباب الاقتصادية الداعية لقيام نظام الإدارة المحلية فيما يلي :

1_ ضمان توزيع الأعباء المالية : إذ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة جميع المرافق العامة من قومية ومحلية يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية، مما يغبن دافعي الضريبة، حيث أن الجانب المخصص من ميزانية الدولة لمرافق الوحدات المحلية يكون توزيعه بمشيئة الحكومة المركزية لا بمشيئة أهالي هذه الوحدات. إلا أن الحال يختلف في نظام الإدارة المحلية حيث يتم صرف ما فرض من ضرائب في المرافق المحلية بالذات هذا بالإضافة إلى الضرائب المركزية لمواجهة المرافق القومية والتي تتم تأديتها لخزانة الدولة .[2]

2_ ازدياد وظائف الدولة : نظرا لاتساع وظائف الدولة وتدخلها في العديد من الميادين تحقيقا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية ولرخاء ورفاهية المواطنين، أصبح من العسير عليها النهوض وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها، ومن هنا ظهرت فكرة هيئات محلية لتتولى بعض تلك الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من مهام الدولة. كما ظهرت فكرة تقسيم العمل إذ أن هناك خدمات قومية تقوم بها الحكومة المركزية وخدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية.[3]

3_ القيام بمشروعات اقتصادية تنطلق من واقع المجتمعات المحلية، حيث تعمل على تنمية واستغلال ما يتوفر لها من موارد طبيعية، وبالتالي فهي تعمل على تنمية وتقدم المجتمعات المحلية، وكذا ترسيخ مفهوم التنمية المحلية لديها.[4]

ثالثا الأسباب الاجتماعية: يمكن إيجاز الأسباب الاجتماعية الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1_ أهمية نظام الإدارة المحلية على اعتبار أنه وسيلة لعلاج ظاهرة التخلف بين القرية والمدينة وبصفة خاصة في الدول النامية من أجل تطوير وتحديث القرية حتى يمكن الارتفاع بمستوى الخدمات في القرية وكذا تحقيق عدالة توزيع الموارد المالية بين الريف والحضر فلا تستفيد المدينة على حساب القرية.[5]

([1])_ أيمن عودة المعاني، **المرجع السابق**، ص21

([2])_ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص276

([3])_ عبد الرزاق الشيخلي، **المرجع السابق**، ص21

([4])_ سناء قاسم محمد حسيبا، "واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية"، **رسالة ماجستير**، فلسطين: جامعة النجاح الوطنية في نابلس، كلية الدراسات العليا، 2006، ص33

([5])_ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص277

2_ يساعد نظام الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية للسكان المحليين كقاعدة للديمقراطية. كما أنها تؤدي إلى الاستغلال الأمثل للطاقات الفكرية والثقافية والفنية والإبداعية لدى السكان المحليين وتوظيفها للصالح العام محليا.[1]

3_ تساهم الإدارة المحلية في خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفتهم بأن حصيلتها سيتم دفعها لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة، كما أنها تساهم في خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطنين نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات في مختلف أرجاء الدولة.[2]

4_ الإدارة المحلية هي أكثر إدراكا للحاجات المحلية : إذ أن نظام الإدارة المحلية يحاول إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية، فموظفي الإدارة المحلية هم أكثر تفهما للحاجات والرغبات وكذا المشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية والتحسس الكافيين بحاجة المواطنين ورغباتهم.[3]

رابعا الأسباب الإدارية: وتتمثل الأسباب الإدارية التي تبرر قيام نظام الإدارة المحلية فيما يلي :

1_ التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة : أي أنه مهما كانت أقاليم الدولة متماثلة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل إلا أنها تختلف في مسائل عديدة أخرى كالناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية، وهناك المناطق القريبة من العاصمة والبعيدة عنها، كما أنها تختلف من حيث التعداد السكاني (مدن مكتظة بالسكان وأخرى قليلة السكان) وهناك مناطق سياحية وأخرى لا تزخر بذلك. وبالتالي التفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة يستدعي الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، إذ لا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكاناتها وموقعها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره في العاصمة.[4]

2- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية. إذ تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون أية عوائق أو روتين وعن طريق رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.[5]

3- إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلي وكذا إعطاء الفرصة من أجل الإبداع الشعبي في هذا المجال ومن ثم الانتفاع بما تثبت صلاحيته من الأساليب الإدارية والعمل بها.[6]

([1])_ سناء قاسم محمد حسيبا، **المرجع السابق**، ص33

([2])_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق** ، ص63

([3])_ عبد الرزاق الشيخلي، **المرجع السابق**، ص22

([4]) _ عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**. ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص223

([5]) _ محمد محمود الطعامنة، **المرجع السابق**

([6]) _ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق** ، ص278

الفرع الثاني: المقومات الأساسية لنظام الإدارة المحلية

على الرغم من أن دول العالم تختلف في صور وأشكال تطبيقات نظم الإدارة المحلية إلا أنها تتفق على أنها تقوم على ضرورة توافر العناصر الأساسية التالية :

أولا وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:

إن نظام الإدارة المحلية يتركز بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من أقاليم الدولة، حيث تكون هذه الوحدات مستقلة عن أشخاص منشئيها، وممثليها وأن إبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد هو بمثابة حل للإشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها، واعتبرت تلك النشاطات، وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلا للالتزام، وله القدرة على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات، كما يتبع هذا الأمر ذمة مالية مستقلة للأشخاص المعنوية (كالمحافظات والبلديات)، بما يسمح لها للقيام باختصاصاتها.[1]

وتنظيم الوحدات المحلية في الدولة يقوم عن طريق تقسيم أقاليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، حيث يخضع هذا التقسيم لاعتبارات متعددة كالتضاريس الجغرافية، الموارد المالية، الاقتصاد ومساحة الوحدة، عدد السكان، الاعتبارات الاجتماعية والدينية والقومية .[2]

تجدر الإشارة إلى أنه إلى جانب الحاجات القومية العامة التي تهم جميع المواطنين في الدولة كحاجات الأمن، والدفاع والقضاء .. الخ، وبما أن الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية فان هناك حاجات محلية تهم سكان الأقاليم، وقد تكون هذه الحاجات مادية مثل السكن والنقل والمواصلات والكهرباء والمياه، كما أنها قد تكون حاجات معنوية كالصحة والتعليم إذ تقتضي المصلحة العامة ترك أمر إدارة هذه الحاجات لمن يستفيد منها وأن تتولى الحكومة المركزية رسم السياسات العامة وإدارة الحاجات الوطنية التي تهم الدولة بكاملها.[3]

فيجب أن يكون لها مصالح محلية خاصة بها تميزها عن الإدارة المركزية، إذ أن هناك مسائلا لا تهم جميع المواطنين في الدولة، بقدر ما تهم قسما منهم من جهة معينة وذلك نتيجة لترابط المصالح الاجتماعية والاقتصادية، فالمرافق القومية العامة هي تلك التي يعم نفعها جميع المواطنين في الدولة على حد السواء، أما المرافق المحلية فهي التي تعود أهميتها على مواطني جهة محلية معينة أكثر من غيرهم. و الملاحظ أنه لا يمكن وضع معيارا للتمييز بين كل من المرافق القومية والمرافق المحلية، نظرا لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير حيث تتأثر بالظروف المحيطة بها.[4]

---

(1)_ سناء قاسم محمد حسيبا، **المرجع السابق**، ص34

(2) _ عبد الرزاق الشيخلي، **المرجع السابق**، ص44

(3)_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص46

(4)_ سناء قاسم محمد حسيبا، **المرجع السابق**، ص35

ثانيا قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية :

بعد تقسيم أرض الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية التي تكسبها أهلية الالتزام وتؤهلها لممارسة الحقوق والالتزام بالواجبات وكذا الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية خلقت من أجل الدفاع عنها، إن كل ذلك لا يكفي لقيام الأشخاص المعنويون بإدارة شؤونها والتي اعترف بها المشرع، فباعتبارها كائنا معنويا لا يستطيع التنفيذ والتعبير عن إرادته، فكان لا بد من تشخيص إرادة تلك الوحدات من طرف من بإمكانه التعبير عنها ويمثل مصالحها ألا وهو الإنسان الطبيعي .[1]

وتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عليه أن يكون لها استقلال إداري و استقلال مالي في علاقتها بالسلطة المركزية. إذ أن الاستقلال الإداري يعني قدرة الهيئة المحلية على اتخاذ القرارات الإدارية التي تعود بالنفع على مواطنيها على نحو مستقل عن الحكومة المركزية، إلا في حدود الإشراف والرقابة (الوصاية الإدارية)، في حين أن الاستقلال المالي فيعني الاعتراف لهذه الهيئات بالقدرة على تحصيل مواردها المالية المحلية إلى جانب الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية، ومن جهة أخرى فان الاستقلال المالي يعني حرية الهيئات المحلية في إدارة أموالها على النحو الذي يحقق مصلحة السكان المحليين .[2]

وجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية إشباع حاجاتهم المحلية بأنفسهم، إذ لا يكفي أن يعترف المشرع بوجود مصالح متميزة، بل يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم. ونظرا لاستحالة قيام جميع أبناء الأقاليم بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، وبالتالي فان الانتخاب هو الطريقة الأساسية والتي من خلالها يتم تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي .[3]

إذ أن نظام الإدارة المحلية لا يسعى فقط إلى تحقيق أهداف إدارية وتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب ولكنه يهدف في نفس الوقت إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين بانتخاب ممثليهم على المستوى المحلي. [4]

كما أن منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية يقتضي أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على علاقة بسكان الوحدة المحلية، حيث أن تولي موظفي السلطات المركزية في الأقاليم إدارة هذه الشؤون المحلية يخل بمنطق وفكر وفلسفة الإدارة المحلية ويخرجها من مضمونها ومحتواها . [5]

([1])_ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص288

([2])_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص50

([3])_ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص117

([4])_ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص51

([5])_ علي خطار شطناوي، **المرجع السابق**، ص102

وقد ثار خلاف بين الفقهاء عندما اشترط بعضهم أن تكون المجالس المحلية معينة من قبل السلطة المركزية، وبالتالي انقسمت الآراء فهناك من يرى أن الانتخاب ليس شرطا أساسيا في تكوين المجالس المحلية وإنما يصبح تكوين تلك المجالس بطريقة الانتخاب أو التعيين أو كليهما معا.[1]

فالمؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها طريقة تحقق الديمقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي وتتضمن الاستقلالية للهيئات المحلية، ويعتبرون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية، أما أنصار طريقة التعيين فيرون أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفأ الأشخاص رغم شعبيتهم، في حين أن التعيين يضمن وجود أشخاص ذوي خبرة وكفاءة، وهناك رأي توفيقي والذي يعتبر أن الجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفؤة وفي نفس الوقت تتحقق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثليهم.[2]

إلا أن طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول و الأنظمة. مما أدى إلى تكريسها دستوريا، حيث نصت المادة (16) من الدستور الجزائري على أن" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".[3]

ثالثا خضوع الجماعات المحلية فيما تباشره من اختصاصات لرقابة السلطة المركزية:

تشكل الرقابة على الهيئات المحلية ركنا من أركان الإدارة المحلية لا تقوم دون تحقيقها إذ أن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ليس استقلالا مطلقا و إلا أصبحت الوحدة المحلية دولة داخل دولة، بل يبقى للسلطة المركزية الحق في الرقابة والإشراف على هذه الهيئات لضمان الوحدة السياسية العامة للدولة وكذا التأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدى لسكان الوحدة المحلية بكفاءة ومساواة. وعادة ما تأخذ هذه الرقابة شكل المساندة والمشاركة وتقديم النصح والإرشاد، وهو ما يطلق عليه الفقه الإداري " الوصاية الإدارية ".[4]

و الملاحظ أن الرقابة تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية، فان كانت الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية شديدة اتجاه أعمال وأشخاص الإدارات المحلية سميت "بالوصاية الإدارية "إلا أن بعض الفقهاء يرون أنه من الأفضل استبدال هذا المصطلح ب " الرقابة الإدارية " لأنها أقرب الى المعنى المقصود، إذ أن الهيئات المحلية ليست أشخاصا ناقصة الأهلية تمثلها الحكومة المركزية التي تراقبها، بل إن الهيئات المحلية لها كامل الأهلية في مباشرة تصرفاتها القانونية الموكولة لها، كما أن الغرض من الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة

---

(1) _ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **المرجع السابق**، ص117

(2) _ أيمن عودة المعاني، **المرجع السابق** ، ص53

(3) _ محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**. عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص20

(4) _ محمد علي الخلايلة، **المرجع السابق**، ص53

للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها أي قد يكون الهدف منها حماية الهيئة المركزية التي تتولى الرقابة. [1]

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي قيل بها للتعبير عن الرقابة على الهيئات المحلية، إلا أن معظمها تدور حول مفهوم واحد يتمثل في كونها " مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حماية للمصلحة العامة" [2]

المطلب الثالث: الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري

تقوم الإدارة اللامركزية الإقليمية أو ما يطلق عليها أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية على وحدتين إداريتين أساسيتين هما : البلدية و الولاية، وهما ما سيتم التعرض إليهما في هذا المطلب.

الفرع الأول: التنظيم البلدي بالجزائر

تعتبر البلدية الخلية الأساسية في هرم الدولة الجزائرية ولكونها تشكل قاعدة المجتمع وعليه سيتم تناول تعريف البلدية، هيئات تسيير البلدية والرقابة على البلدية.

أ_ تعريف البلدية : لقد عرف المشرع الجزائري بموجب المادة الأولى من القانون رقم (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990 البلدية على أنها " الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية ." [3]

إن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناءا على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي يشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح. [4]

أما بالنسبة إلى ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة فان ذلك يتم بناءا على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية. وتحول حقوق والتزامات البلديات المنضمة إل البلدية التي ضمت إليها، ونفس الشيء بالنسبة للبلديات المنفصلة فان لكل بلدية حقوق والتزامات خاصة بها. [5]

ب_ هيئات تسيير البلدية : تشير المادة (13) من قانون البلدية (08/90) إلى أن هيئتا البلدية هما :

([1])_ عبد الرزاق الشيخلي، **المرجع السابق**، ص141

([2])_ أيمن عودة المعاني، **المرجع السابق**، ص53

([3])_ أنظر المواد (3،2،1) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

([4])_ أنظر المادة (4) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

([5])_ أنظر المواد (7،8،6) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

_ المجلس الشعبي البلدي.

_ رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب_1 المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته : يعرف المجلس الشعبي البلدي بأنه المؤسسة المنتخبة في البلدية وتحقق الديمقراطية على المستوى المحلي، كما تكرس مبدأ الاختيار للشعب، على أساس أن الانتخابات عنصر رئيسي من عناصر الديمقراطية المحلية والتي من خلالها تعطى للمواطنين المحليين فرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، ويعتبر المجلس كذلك كهيئة مداولات علنية على المستوى البلدي، يسمح فيه للمواطنين بحضور جلساته والاطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها . [1]

ويتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء ويتراوح عددهم بين 7 و33 منتخبا بلديا حسب عدد سكان البلدية، إذ يتم انتخابهم بطريقة الأغلبية النسبية لمدة خمس سنوات، وتوزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى والمعامل الانتخابي.[2] ولتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي فانه يقوم بعقد عدة دورات منها الدورات العادية كل ثلاثة أشهر والدورات غير العادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ثلث الأعضاء أو من الوالي. ويجب أن توجه استدعاءات كتابية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء قبل عشرة أيام على الأقل من موعد الاجتماع . [3]

وبالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي فلقد حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية بالمجالات الرئيسية التالية :

1_ في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يتم تنفيذه على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية. كما يتولى مهمة رسم النسيج العمراني للبلدية، وقد اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وكذا خضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع ضرورة تسديد الرسوم التي حددها القانون. وقد حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذا تنظيم الأسواق، وإقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى مصالح الأمن، السهر على

([1])_ ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة _ تجربة البلديات الجزائرية "، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة)، العدد 01، 2009، ص 156

([2])_ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص 50

([3])_ أنظر المواد (14،15،16) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية ، حماية التربة والثروة المائية . [1]

2_ في المجال الاقتصادي والمالي: يعمل المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، ويطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، ويشارك في العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الإدارية لبلديته. ويقوم بتحضير وإعداد برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، المساعدة في تموين أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات والمواد اللازمة للإنتاج الزراعي ومساعدة أعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية ...الخ [2]

أما في الجانب المالي فان المجلس الشعبي البلدي يتولى المصادقة سنويا على ميزانية البلدية سواء الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، أو الميزانية الإضافية وذلك قبل 15 جوان من السنة المعنية . [3]

3_ في المجال الاجتماعي والثقافي: يتولى المجلس الشعبي البلدي إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، ويشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي، كما يتولى انجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وكذا التكفل بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب، والمياه القذرة، النفايات، نظافة الأغذية والأماكن العمومية، ومكافحة التلوث وحماية البيئة.[4]

ب_2 رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته: تشير المادة (48) من قانون البلدية (08/90) إلى أنه يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، ويتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية (8) أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي . [5]

وبناءا على الأحكام الواردة في قانون البلدية (08/90) فانه يمكن حصر حالات إنهاء المهام في سببين اثنين هما : [6]

---

(1)_ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص290

(2)_ أنظر المواد (من 152 إلى 159) من قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 17 أفريل1990

(3)_ S. Benaissa, **L'aide de l'état aux collectivités locales**. Alger: offices des publication universitaire, 1983, p138

(4)_ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص82

(5)_ أنظر المادة (48) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

(6)_ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص294

_ **الاستقالة:** وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، وتقدم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة ويتم إخطار الوالي بذلك. وقد تم تحديد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول إذ بإمكان الرئيس سحب استقالته قبل مضي المدة. وخلال هذه المدة يبقى يباشر مهامه ولا يجوز له الانقطاع عن أداء واجبه بحجة انه قدم استقالته للمجلس.

_ **سحب الثقة:** وتعتبر طريقة قانونية يبادر بمقتضاها أغلبية أعضاء المجلس (ثلثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية، و لم يذكر المشرع الأسباب المؤدية إلى سحب الثقة وقد ترك ذلك للممارسة العملية وبالاستناد إلى ما حدث في كثير من البلديات فان الحالة الأكثر رواجا هي حالة تجاوز السلطة والانفراد بالقرار من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي .

وبالنسبة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي تتنوع فمنها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة، و منها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للبلدية.

أولا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة في إقليم البلدية، فانه يتمتع بصلاحيات واسعة، واردة في القانون البلدي (08/90) وفي العديد من النصوص القانونية الأخرى تتعلق بعدة مجالات نذكر منها ما يلي : [1]

1_ الحالة المدنية : إذ تشير المادة (68) من القانون البلدي (08/90)أن للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو التفويض لأحد نوابه أو لموظف البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية .

2_ الشرطة القضائية : وقد أشارت نفس المادة (68) من القانون البلدي (08/90)، أن يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية، طبقا للمادة (15) من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك تحت سلطة النيابة العامة .

3_ الشرطة الإدارية : باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، فانه يتولى المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا فيما يلي: (الحفاظ على الأمن العام، الحفاظ على الصحة العامة، الحفاظ على السكينة العامة).

4 _ تنفيذ القوانين والتنظيمات: يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات: المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر كامل تراب البلدية.

ثانيا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي:

([1])_ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص90

وباعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي فانه يتولى التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي إذ يقوم باستدعاء الأعضاء ويبلغهم بجدول الأعمال. كما يتخذ جميع الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداولات المجلس، وللقيام بهذه المهمة وفي آجال معقولة فقد أجاز المشرع للرئيس الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداولات المجلس، وتضم هذه الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه الذين يتراوح عددهم من 1 إلى 6 وذلك حسب تعداد أعضاء المجلس:[1]

_ نائبان في البلديات التي تتكون من 7 إلى 9 أعضاء.

_ثلاث نواب في البلديات التي تتكون من 11 إلى 13 عضو.

_ أربعة نواب في البلديات التي تتكون من 23 منتخبا.

_ ستة نواب في البلديات التي تتكون من 33 منتخبا.

ثالثا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية : على اعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فهو يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية: [2]

1_ التمثيل: أي أن يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية، وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات.

2_ تسيير أموال البلدية والمحافظة على حقوقها: إذ يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير إيرادات البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية، بالإضافة إلى المحافظة على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

3_ إبرام العقود: يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، وإبرام المناقصات والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

4_ التوظيف والتعيين : يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها واتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرقات البلدية .

5_ تحضير جدول الأعمال: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله ويقدم تقريرا منتظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.

ج_ الرقابة على البلدية :

على الرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي إلا أن أعمالها تخضع للرقابة وتمس هذه الرقابة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أعمال البلدية وتصرفاتها و الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة .

---

(1)_ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص297

(2)_ جعفر أنس قاسم، **أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر**. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص50

ج_1 الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المنتخبين البلديين) إلى رقابة إدارية تمارسها الجهة الوصية (الولاية) وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

ج_1_1 التوقيف: تشير المادة (32) من قانون البلدية (08/90) على أنه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، ويصدر قرار التوقيف معللا من قبل الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية . [1]

ج_1_2 الاقالة : جاء في المادة (31) من قانون البلدية (08/90) أنه" يصرح للوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه، أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي" [2]

ج_1_3الإقصاء: إن الإقصاء يختلف عن الإقالة على اعتبار أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، مما يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة (33) من قانون البلدية (08/90) " يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة (32) من قانون البلدية (08/90)، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء ". [3]

ج_2 الرقابة على أعمال البلدية وتصرفاتها: وتتخذ الرقابة على أعمال البلدية عدة أشكال منها التصديق على المداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وقد حدد المشرع مجموع حالات إبطال وإلغاء المداولات من طرف الوالي .[4]

ج_3 الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: وتكون هذه الرقابة بإنهاء حياة الهيئة انهاءا قانونيا ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها، وطبقا للمادة (34) من قانون البلدية (08/90) المتممة بموجب الأمر 05_03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 فان المجلس البلدي يحل في الحالات التالية : [5]

_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.

_ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

_ في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.

_ في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.

(1)_ أنظر المادة (32) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

(2)_ أنظر المادة (31) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 17 أفريل 1990

(3)_ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق** ، ص100

(4)_ ناجي عبد النور، **المرجع السابق**، ص 159

(5)_ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص301

_ عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته .

وبموجب المادة (35) من قانون البلدية (08/90) فانه" لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على تقرير من وزير الداخلية. وقد أشارت المادة (36) أنه إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل. وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد. إذ تجرى انتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة أشهر من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل. [1]

الفرع الثاني: التنظيم الولائي بالجزائر

تحت هذا العنوان سيتم تناول تعريف الولاية، هيئات تسيير الولاية والرقابة على الولاية.

أ_ تعريف الولاية: لقد عرفت المادة الأولى من القانون (90_09) الولاية بأنها" جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بقانون ". [2]

وللولاية إقليم واسم ومقر ومجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي، ويحدد اسمها ومقرها مرسوم يصدر بناءا على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، ويطابق إقليم الولاية لأقاليم البلديات التي تتكون منها، كما تكون تعديلات الحدود الإقليمية للولايات والمتمثلة في فصل جزء من تراب ولاية ما لضمه إلى ولاية أخرى من اختصاص القانون وتتم هذه التعديلات بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية. وفي حالة تعديل الحدود الإقليمية، فان حقوق والتزامات بالولايات المعنية تعدل تبعا لذلك. [3]

ب_ هيئات تسيير الولاية: للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي وهذا ما نصت عليه المادة (8) من قانون الولاية 1990

ب_1 المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته: يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه. [4]

ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار وعليه

([1])_أنظر المواد (35 و36) من قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

([2])_ أنظر المادة (01) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

([3])_ أنظر المواد (2،3،4،5،6،7) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

([4]) _ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص 232

فالمجلس يتشكل من المنتخبين فقط. ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 و 55 عضوا على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل .

ويتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي للفترة الانتخابية (5سنوات) من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، كما تجرى دورة ثانية يتم فيها الانتخاب بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يتم إعلان الأكبر سنا رئيسا للمجلس، ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بتسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية .

ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربعة دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما، يمكن تمديدها 7 أيام أخرى، ونص قانون الولاية (09/90)على ضرورة إجراءها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة، وهي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر و ديسمبر. وبالتالي يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بتوجيه استدعاءات لأعضاء المجلس قبل عشرة أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال. كما انه يعقد دورات استثنائية (غير عادية) كلما اقتضت الحاجة لذلك، سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس أو الوالي . [1]

وبالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي فقد نصت المادة (55) من قانون الولاية (09/90) أن يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة . [2]

ويتداول المجلس في المجالات التالية :

1_ **الفلاحة والري:** وذلك من خلال توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

2_ **الهياكل الأساسية الاقتصادية:** ويتم ذلك بالقيام بالأنشطة التالية (تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة).

3_ **التجهيزات التربوية والتكوينية:** إذ تتولى الولاية انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني .

4 _ **النشاط الاجتماعي والثقافي:** حيث يتولى المجلس القيام بعدة أعمال كالتشغيل، انجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية (المعوقين، المسنين)، إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وبعث تنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.

5_ **السكن:** فالمجلس يساهم ويشجع على البناء والتعاونيات العقارية. [3]

([1]) _ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص119

([2])_ أنظر المادة (55) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

([3])_ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص121

ب_2 الوالي واختصاصاته: يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية .

وطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89_44 الصادر في 10_04_1989 وغيره من النصوص خاصة المرسوم التنفيذي رقم 90_25 المؤرخ في 25_07_1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، فانه ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على اقتراح من وزير الداخلية. كما يتم انتهاء مهامه طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .[1]

تتعدد وتتنوع صلاحيات الوالي، إذ أن الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه يمثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، فهو يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يعتبر الوالي كذلك الرئيس الإداري للولاية .

أولا صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: ذكرت المادة (92) من قانون الولاية (09/90) أن الوالي هو ممثل للدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، وقد أشارت المادة (93) من قانون الولاية (09/90) أن الوالي ينشط وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء ما يلي: (العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الدولة) .

وباعتباره ممثلا للدولة فانه يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات و الأوامر، كما يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفقا لما جاءت به المادة (96) من قانون الولاية(09/90)، إذ يعد الوالي مسؤولا عن حماية النظام والحفاظ على أمن وسلامة السكان.[2]

ثانيا صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: وبصفة الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي فانه يتولى تنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، وهو مانصت عليه المادة (103) من قانون الولاية (09/90)، إذ أنه ملزم قانونا بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة مصالح الدولة على مستوى الولاية، كما أنه يزود المجلس

(1)_ **نفس المرجع**، ص125

(2)_ أنظر المواد (92، 93 ، 94، 95، 96) من قانون الولاية (09/90) المؤرخ في 7 أفريل 1990

بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته، بالإضافة إلى أن الوالي يسهر على إشهار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح من أجل تنفيذ ما تداول حوله المجلس .[1]

ثالثا صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: يمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال المدنية و الإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه. [2]

ومن الناحية المالية يعد الوالي الآمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتولى إبرام العقود باسمها.[3]

ج_ الرقابة على الولاية: تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف أنواع وصور الرقابة المبسوطة على البلدية، وسيتم التطرق هنا إلى الرقابة الإدارية المبسوطة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي الولائي وباعتباره إحدى هيئات الولاية .

ج_1 الرقابة على الأعضاء: لقد أخضع المشرع أعضاء المجلس الشعبي الولائي للرقابة للمحافظة على سير وديمومة وانسجام المجلس الشعبي الولائي وتتمثل فيما يلي:

ج_1_1 الإقالة الحكمية : تشير المادة (40) من قانون الولاية (09/90) أن "كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوصا عليها قانونا يعد مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي". [4]

أي أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح. ويعد العضو مستقيلا بحكم القانون إذا ثبت ذلك. وعلى المجلس أن يتداول حول هذا الأمر ويخطر الوالي بذلك، وإذا لم يتخذ المجلس المبادرة جاز للوالي وبعد اعذار المجلس أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة .[5]

ج_1_2 الإيقاف: وهي الحالة التي بموجبها يمكن توقيف عضوية المنتخب مؤقتا لأحد الأسباب التي ذكرتها المادة (41) من قانون الولاية (09/90) وهي المتابعة الجزائية إذ لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا ويوقف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، غير أن الإعلان عن التوقيف يتم بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية إلى غاية صدور قرار الجهة القضائية. [6]

ج_1_3 الإقصاء: وهو إبعاد كلي ونهائي للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي بعدما تكون إدانته نهائية، وهو ما نصت عليه أحكام المادة (42) تطبق أحكام المادة (38) على كل منتخب تعرض

([1]) _ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص 263
([2]) _ محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق**، ص127
([3])_ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص 263
([4]) _ أنظر المادة (40) من قانون الولاية 09/90
([5])_ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص 263
([6]) _ أنظر المادة (41) من قانون الولاية 09/90

لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب بعد إقصائه يحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في المرتبة مباشرة. [1]

ج_2 الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي عدة صور رقابية من قبل جهة الوصاية والمتمثلة في وزارة الداخلية، وتتمثل صور تلك الرقابة في إجراءات التصديق والإلغاء .

ج_1_1 التصديق: وهو نوعان تصديق ضمني وتصديق صريح .

ج_1_1_1 التصديق الضمني: إذ نصت المادة (49) من قانون الولاية (09/90) على أنه تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوما إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد 50و51و52 من قانون الولاية (09/90).[2]

ج_1_1_2 التصديق الصريح: إذ نصت المادة (50) من قانون الولاية (09/90) لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات والحسابات.
- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية. [3]

ج_1_2 الإلغاء: ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا .

ج_1_2_1البطلان المطلق: عددت المادة (51) من قانون الولاية (09/90)عيوب مداولات المجلس الشعبي الولائي والتي تبطل بحكم القانون وهي كما يلي:

- المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم.
- مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي. [4]

ج_1_2_2 البطلان النسبي: اعتبر المشرع أن بعض المداولات التي تكون معيبة بأحد العيوب تكون قابلة للإلغاء، وهي المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء . [5]

([1]) _ أنظر المادة (42) من قانون الولاية 09/90

([2])_ أنظر المادة (49) من قانون الولاية 09/90

([3])_ أنظر المادة (50) من قانون الولاية 09/90

([4])_ أنظر المادة (51) من قانون الولاية 09/90

([5]) _ أنظر المادة (52) من قانون الولاية 09/90

ج _3 الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي): على الرغم من أن المجلس الشعبي الولائي هيئة منتخبة فقد خول المشرع للسلطة الإدارية الرقابة عليه، وحتى لا يكون هناك تجاوز لاستعمال هذه السلطة فقد حددت بنص المادة (44) من قانون الولاية (09/90) المعدلة بموجب الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 2005/7/18 المتمم لقانون الولاية لسنة 1990 إذ تضمنت هذه المادة الحالات التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة فيما يلي:

– في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

– في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء حتى بعد تطبيق أحكام المادة (38) (أحكام الاستخلاف).

– في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس والذي يعرقل السير العادي لأعمال للمجلس الشعبي الولائي.

– عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته. [1]

المبحث الثاني: التخطيط الاستراتيجي بين الأهمية العلمية والحتمية العملية

إن الإنسان بطبعه كائن مستقبلي مفطور على حاستين هما الذاكرة والتوقع، فهو ينظم حياته داخل شبكة ينسجها الماضي أو الحاضر و المستقبل، فلا غرور إذن أن يكون التخطيط استراتيجيا فظهور التخطيط الاستراتيجي كأحدث صورة من صور التخطيط في المنظمات أدى بهذه المنظمات إلى تغيير الكيفية التي تخطط بها.

المطلب الأول: التخطيط معناه ومضمونه

يعتبر التخطيط الوظيفة الإدارية الأولى في المنظمة، وتتكامل هذه الوظيفة مع الوظائف الإدارية الأخرى من تنظيم و قيادة وتوجيه ورقابة وغيرها. ويعد التخطيط أسلوبا ومنهجا في التفكير المنطقي والعقلاني، كما أن ممارسته تتم من قبل الجميع وعلى كل المستويات، بدءا من المستوى الفردي والعائلي، وكذا المستويات المحلية و الوطنية والعالمية، ويتعلق التخطيط بالجوانب المستقبلية انطلاقا من الحاضر.

الفرع الأول: ماهية العملية التخطيطية

(1) _ عمار بوضياف، **المرجع السابق**، ص 267

يعتبر التخطيط عملية علمية في غاية الأهمية، إذ أن أثاره تظهر جلية من خلال استخداماته العديدة في مختلف مجالات الحياة. خاصة في ميدان اتخاذ القرارات ذلك لأن التخطيط يرسم الصورة التي سيكون عليها المجتمع مستقبلا، اعتمادا على معطيات الماضي كمقدمة من أجل توفير المتطلبات المادية والمالية والبشرية اللازمة لتجسيده واقعيا في المستقبل.

أولا تعريف التخطيط: إن التخطيط عبارة عن عملية ذهنية، وهو نقطة البداية في أي عملية إدارية حيث لا يمكن أن نتخيل مدير يؤدي عمله بكفاءة دون أن يمارس وظيفة التخطيط وقد قدمت عدة تعاريف للتخطيط .

فقد عرفه **جورج تيري** كما يلي: "التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة."[1]

أما **هنري فايول** فهو يرى أن التخطيط يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل.[2]

كما عرفه **سليمان الطماوي** بأنه: "التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة، وهو بهذا المعنى ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة والمشروعات العامة، ويمارسه الأفراد في حياتهم الخاصة، ولا ينعدم إلا في الجماعات البدائية التي تعتمد اعتمادا كليا على العادات والتقاليد، وتلك التي تكل أمورها للقوى الغيبية، فالتخطيط يقوم على عنصرين هامين هما: التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد لمواجهته."[3]

في حين يرى: **أحمد سيد مصطفى** بأن التخطيط هو" فن التعامل مع المستقبل، وأنه الوظيفة المبكرة أو نقطة البداية في أي عملية إدارية. و أنه يتضمن تصميم الأهداف وتقييمها واختيار المناسب منها، وكذا تحديد كيفية بلوغها من خلال برامج وجداول زمنية بتوظيف موارد معينة، وأن هذه الأهداف بمثابة معايير لقياس الأداء الفعلي." [4]

ويرى **ألبرت واترستون** Albert waterston أن التخطيط هو تنظيم، وسعي ذكي لاختيار أفضل

([1])_ سيد محمد جاد الرب، تنظيم وإدارة منظمات الأعمال : منهج متكامل في إطار الفكر الإداري التقليدي و المعاصر. القاهرة، مصر : مطبعة العشري، 2005، ص209

([2])_ ليلى شحاتة، أحمد الزهري، علي المبيض،عادل شكري ومحمد سالم، الإدارة العامة. القاهرة، مصر : كلية التجارة، جامعة عين شمس، 1995، ص160

([3])_ محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية. الازاريطة، مصر : دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 143

([4])_ أحمد سيد مصطفى، تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي رؤية مدير القرن الواحد والعشرين. ط2، مصر : جامعة الزقازيق، 1999، ص 87

البدائل الموجودة لتحقيق الأهداف الخاصة".[1]

ويمكننا ترجمة مفهوم التخطيط عند الإجابة على ثلاث أسئلة هي: أين نحن الآن ...؟ وماذا نريد أن نكون ...؟ وكيف يمكن تحقيق ذلك ...؟ بالإجابة على هذه الأسئلة يتوضح لنا مفهوم التخطيط.

أين نحن الآن ...؟ أي تحديد الوضع الحالي للإدارة، من خلال مراجعة وتقييم الظروف الحالية سواء كانت داخلية أو خارجية وما تم انجازه حتى الآن، وكذا التكاليف التي تم استخدامها لهذا الانجاز، وعملية المراجعة هذه تتطلب العديد من البيانات والمعلومات سواء كانت كمية أو وصفية لمعرفة ما تم في الماضي والحاضر.

أين نريد أن نصل ...؟ إن الإجابة على هذا السؤال تتعلق بتحديد الأهداف المرجوة، ويتطلب تحديد الأهداف إلى توفر معلومات حول الظروف الماضية وكذا حصر للإمكانيات المادية والبشرية المتاحة خلال فترة إعداد الخطة.

كيف يمكن تحقيق ذلك ...؟ كما أن الإجابة على هذا السؤال تتعلق بتحديد الكيفية التي يمكن بموجبها بلوغ الأهداف المحددة، وفي هذه المرحلة كذلك يتم تحديد الأساليب والطرق والوسائل اللازمة

لتحقيق الأهداف بأحسن كفاءة ممكنة، وكذا تحديد برامج العمل المختلفة والإجراءات اللازمة للأداء .[2]

إن التعاريف التي تناولت التخطيط تختلف باختلاف المفكرين فمنها من يركز :

_ على اعتبار أن التخطيط هو دراسة الماضي والحاضر كأساس للتوقعات المستقبلية للظروف المحتملة والاستعداد لهذه الظروف في جميع الأحوال.

_ على أساس أن التخطيط بمثابة اتخاذ قرارات من أجل حل مشكلة أو موقف معين .

نستخلص أن التخطيط هو دراسة للمستقبل والتنبؤ بما سيكون عليه وبالتالي الاستعداد له، ولا تتم هذه الدراسات والتنبؤات للمستقبل إلا من خلال توفر البيانات والمعلومات وكذا الكفاءة الإدارية للقائمين بعملية التخطيط.[3]

ثانيا أهمية التخطيط : إن أهمية التخطيط تظهر من كونه يمثل جوهر وظيفة المدير في أي مركز من مراكز المسؤولية. فعجز المدير لممارسته وظيفة التخطيط بشكل سليم يجعل جهوده المبذولة لممارسة الوظائف الأخرى تصبح محدودة القيمة نظرا لصعوبة إجراء التنسيق الفعال من أجل بلوغ الأهداف

---

(1)_Eric E .Otenyo,Nancy S .Lind, **Comparative public administration : the essential Reading , research in public Policy analyse and management**. volume15 ,first edition, British Library, 2006,p 362

(2)_ محمد عثمان إسماعيل حميد و حمدي مصطفى المعاز ، **الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق.** القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، 2001، ص242

(3) _ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص 209

المشتركة، مما يصعب عملية الحكم على النتائج المحققة نتيجة لعدم وجود معايير تخطيطية موضوعية لتكون أساسا للمقاربة والتقييم .

كما أنه أداة فعالة في يد الإدارة لمواجهة التغيرات (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية...) التي تحدث في المستقبل سواء كانت هذه المتغيرات تحدث داخل أو خارج الدولة، وبالتالي يتم استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة بأحسن كفاءة ممكنة من خلال وضع خطط وبرامج مختلفة . [1]

في ضوء ما سبق يمكن القول إن أهمية التخطيط تنبع من فوائده ومزاياه التي تعود على المنظمة، ونذكر منها ما يلي :

1 _ وجود خطة واضحة ومحددة يمكن استخدامها كمقياس أو معيار للأداء.

2_ تركيز انتباه إدارة المنظمة على الأهداف والغايات المرجو تحقيقها وذلك من خلال الخطة الموضوعة.[2]

3_ يوضح المشكلات المتوقع حدوثها وبالتالي التنبؤ بحجمها وخطورتها مما يستوجب وضع تصورات لحلها واتخاذ قرارات بشأنها.

4_ إن تحديد الأهداف يساعد المنظمة على تحديد الموارد البشرية والمادية (من حيث الكم والنوع والتوقيت) المطلوبة من أجل تحقيق هذه الأهداف.

5_ إن تحديد الأهداف تعتبر بمثابة معايير أو مؤشرات للأداء فمن خلالها تتم الرقابة على أداء مختلف الأنشطة ومدى قربها أو بعدها عن الأهداف المسطرة.

6_ زيادة كفاءة وفعالية المنظمات، فالتخطيط مطلب جوهري لاستمرار المنظمة القيام بمهامها بنجاح.[3]

7_ المعرفة المسبقة لمعوقات وعقبات تحقيق الأهداف مما يؤدي إلى البحث والدراسة من أجل التغلب عليها والتخفيف من حدة آثارها في حالة ظهورها .

8_ رفع كفاءة الموظفين عن طريق حثهم على بذل الجهود من أجل تحقيق أفضل النتائج طالما أن أساس المحاسبة وتحديد المكافئة أو العقاب معايير الخطة، كما أن إشراكهم في إعداد الخطة يؤدي إلى إكسابهم مهارات عالية ويحمسهم لتنفيذ الخطة كل ذلك يؤدي في النهاية إلى تحقيق معدلات أداء مرتفعة .[4]

ثالثا مسؤولية التخطيط: بصفة عامة فان مسؤولية التخطيط تقع على عاتق جميع المديرين في مختلف المستويات الإدارية أيا كان حجم وطبيعة النشاط الذي تمارسه المنظمة وبصفة خاصة فان مسؤولية التخطيط تقع على الإدارة العليا في المنظمة، فيقوم المدير العام أو رئيس مجلس الإدارة بمعاونة مساعديه

---

(1) _ محمد عثمان إسماعيل وآخرون، **المرجع السابق**، ص245

(2) _ ليلى شحاتة وآخرون، **المرجع السابق**، ص161

(3) _ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص210

(4)_ محمد عثمان إسماعيل وآخرون، **المرجع السابق**، ص247

ومستشاريه بعملية وضع الخطط العامة للمنظمة. إلا أن هناك أسلوبا آخر في التخطيط حيث يضع المرؤوسين تصوراتهم لخططهم ثم يتم رفع هذه التصورات إلى الإدارة لمناقشتها وإجراء تعديلات عليها وذلك حسب إمكانيات المنظمة وتصوراتها للمستقبل.[1]

إن درجة الكفاءة في التخطيط تتوقف على مهارة وكفاءة وخبرة القائمين بعملية التخطيط فمن الضروري على هؤلاء أن يكون لديهم إلمام بالظروف المحيطة بالمنظمة بصفة عامة وبالمشكلة محل البحث بصفة خاصة، وكذا إلمامهم بمعظم السياسات الإدارية التي تطبق بالمنظمة. [2]

الفرع الثاني: أنواع التخطيط ومراحله

في هذا الفرع سيتم تناول كل من أنواع ومراحل التخطيط .

أولا أنواع التخطيط : يصنف التخطيط إلى عدة أنواع تختلف وفقا لمعيار أو بعد معين، ويمكن أن نميز بين خمسة أبعاد وهي: الجغرافي، الزمني، المضمون، المادي، الشمولية، الهرمي .

أ _ حسب المجال الجغرافي: ووفقا لهذا البعد هناك سبعة أنواع للتخطيط وهي:

أ_1_ التخطيط الفضائي: وهو التخطيط الذي يعنى باكتشاف الفضاء واستغلاله من قبل دولة واحدة أو بتعاون عدة دول .

أ_2_ التخطيط الدولي: وهو ما تقوم به هيئة الأمم المتحدة فيما يخص منع التلوث، دراسة البحار، ويخص أيضا وضع القدرات السياسية التي تتعلق بالعلاقات السياسية الدولية.

أ_3_ التخطيط الدولي الإقليمي: وهذا التخطيط يخص دولتين أو أكثر في منطقة معينة كدول مجلس التعاون الخليجي.

أ_4_ التخطيط القومي: ويكون على مستوى دولة معينة. [3]

أ_5_ التخطيط المحلي الإقليمي: وهو التخطيط الذي يخص منطقة إقليمية تكون داخل حدود دولة معينة بحيث أنه يشمل أكثر من مدينة واحدة. ويهدف التخطيط الإقليمي إلى تحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة، والاستفادة من الموارد المتاحة والخاصة بالإقليم والمتميزة عن باقي الأقاليم وكذا التغلب على كافة المشاكل المترتبة عن التفاوت بين الأقاليم من حيث معدلات النمو في الدخل ومستوى معيشة الأفراد وفرص العمل المتاحة. [4]

([1])_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص211

([2]) _ ليلى شحاتة وآخرون، **المرجع السابق**، ص163

([3]) _ خالد محمد الكيالي، فوزي عبد الله العكش، فضل الله علي فضل الله وأحمد إبراهيم أبو سن، **مدخل إلى الإدارة العامة**. ط3، دبي، الإمارات العربية المتحدة: المطبعة العصرية ، 1987، ص94

([4])_ محمد عثمان إسماعيل وآخرون، **المرجع السابق**، ص*263*

أ_6_ التخطيط المحلي: ويخص في العادة مدينة واحدة أو قرية واحدة، وهو نوع من اللامركزية فيما يتعلق بوضع الخطة وتنفيذها والإشراف عليها وذلك لمقابلة الاحتياجات المحلية للأفراد القاطنين فيها .[1]

أ_7_ التخطيط لدائرة خاصة أو مجال خاص: وهو التخطيط الذي يكون في دائرة داخل مدينة كدائرة المواصلات أو دائرة الماء حيث أنه يعتبر تخطيطا محليا إلا أنه لا يشمل كل الخدمات المحلية.

ب_ حسب المدى الزماني: فوفقا للفترة الزمنية التي تغطيها الخطة فان للتخطيط ثلاث أنواع هي: [2]

ب_1_ التخطيط القصير المدى: ويكون لمدة قصيرة حيث أنه لا يزيد عن سنة واحدة .

ب_2_ التخطيط متوسط المدى: وهذا النوع يغطي فترة زمنية بين سنة إلى خمس سنوات .

ب_3_ التخطيط طويل المدى: وهو الذي يزيد عن خمس سنوات. بحيث أنه يركز على الأهداف طويلة المدى.

ج_ حسب مضمون التخطيط: فوفقا لموضوع التخطيط وهي المادة التي تتكون منها الخطة فانه لا يمكننا حصر أنواع التخطيط ولكن سنذكر أهمها وهي كالآتي: [3]

ج_1_ التخطيط السياسي: وهذا النوع يخص النظام السياسي في الدولة كتحديد الدستور وتوزيع السلطات بين الهيئات التنفيذية والتشريعية و القضائية.

ج_2_ التخطيط الاجتماعي: وهذا النوع من التخطيط يخص تنمية الخلية الأساسية في الدولة وهي الأسرة ويتعلق كذلك بخلق مجتمع سليم من المشاكل والآفات بين أفراده .

ج_3_ التخطيط البشري: ويخص موضوع النمو السكاني "كتنظيم النسل".

ج_4_ التخطيط لاستغلال الأرض: يعتبر من أحدث أنواع التخطيط وأكثرها قربا لجودة حياة الإنسان، فهو يتعلق بموضوع حسن استغلال الأرض من خلال تخصيص الأراضي الخصبة للزراعة ومنع إنشاء مراكز تجارية ومصانع عليها وبالتالي منع تلوث التربة وما تحتويه من مياه جوفية فالكثير من المواد الكيميائية المبيدة للحشرات السامة تبقى آثارها في التربة لعدة سنين كما تنقلها الأمطار والسيول إلى المياه الجوفية .

ج_5_ التخطيط الاقتصادي: ويتعلق هذا النوع بالإنتاج القومي الزراعي والصناعي، ويسعى إلى تحقيق ميزان ايجابي في التجارة الخارجية. ويرتبط هذا النوع بالتخطيط المالي والتخطيط لليد العاملة.

ج_6_ التخطيط المالي: ويخص نسبة السيولة النقدية بالدولة وما يتعلق بها من نسبة الفائدة على الديون، ويخص أيضا القروض العامة والضرائب المطبقة في الدولة، وهذا النوع من التخطيط له صلة وثيقة بإعداد موازنة الدولة. [1]

([1])_ محمد محمد عبد الوهاب، **المرجع السابق**، ص 148

([2])_ خالد محمد الكيالي وآخرون، **المرجع السابق**، ص 94

([3])_ **نفس المرجع**، ص 97

د_ حسب الشمولية في التخطيط : ووفقا لبعد الشمولية في التخطيط هناك ثلاث أنواع من التخطيط وهي كما يلي :

د_1_ التخطيط الشامل: وهذا النوع يقوم بالدراسة الشاملة للمشكلة قبل حدوثها فيجمع معلومات مستفيضة حولها ويضع الحلول الممكنة لها، ثم يقوم باختيار الحل الأمثل، ويعتبر هذا النوع أحسن أنواع التخطيط.

د_2_ التخطيط التجزيئي: هو عكس التخطيط الشامل فهو يركز على دراسة جزء من المشكلة ويضع حلول جزئية لها، ويتحرك هذا النوع من التخطيط عند مصادفة المشكلة وليس قبلها، ويعتبر أسوء أنواع التخطيط لأنه لا يساعد على حل المشكلات وغالبا ما يتم اللجوء إليه عندما يكون هناك ضيق في الوقت وقلة في الإمكانيات والموارد .

د_3_ المسح المختلط: هذا النوع يركز على المشكلة نفسها مع وجود نظرة بعيدة المدى للتغيرات المستقبلية، كما أنه يركز على جمع المعلومات الأساسية فقط وليس جميع المعلومات ولا يقيم البدائل بل التي تبدو أكثر عملية من البدائل الأخرى، وجاء هذا النوع بعد الجدل بين المنظرين حول الأخذ بالنوع الأول أم الثاني، وبالتالي يعتبر هذا النوع كموفق .

هـ_ حسب الهرمية في التخطيط: يمكن الإشارة هنا أن تنوع التخطيط يكون وفقا لمكانه على المستوى الهرمي للحكم في الدولة. حيث يختلف التخطيط المعد من طرف الحكام عن الذي تعده الوزارة وعن الذي يجري في المستوى الأدنى. وبالتالي يمكن القول أن هناك خمسة أنواع من التخطيط وهي:

هـ_1_ التخطيط السياسي: ويخص وضع السياسات العريضة من قبل الحكام.

هـ_2_ التخطيط الاستراتيجي: ويعتبر جوهر عملية التخطيط الإداري، إذ يتم جمع المعلومات وتحليلها ووضع البدائل وتقييمها من أجل صياغة إستراتيجية المنظمة بالاعتماد على مواردها المالية والبشرية. [2]

هـ_3_ التخطيط للطوارئ: ويتعلق بوضع خطط إضافية للخطة الإستراتيجية الرئيسية، وتوضع هذه الخطط الطارئة في حالة عدم التأكد من الظروف التي توقعنا حدوثها عند وضع الخطة الإستراتيجية .

هـ_4_ التخطيط التكتيكي: قد يعد هذا النوع من التخطيط في مرحلة التنفيذ إذا تطلب الأمر ذلك، فهو يوضع لأغراض محدودة ولفترة زمنية قصيرة وفقا للمتغيرات الموجودة أمام المنفذ .

هـ_5_ خطة التطبيق: وهو الذي يحدد أساليب تنفيذ الخطة، وفيه يتم الإجابة عن كلمة "كيف" أي كيف نطبق الخطة الإستراتيجية بحيث يتم تحقيق أكبر نسبة نجاح .

ثانيا مراحل التخطيط: مهما كان حجم وطبيعة نشاط المنظمة ومهما بلغت المدة الزمنية التي تغطيها الخطة فان عملية التخطيط تمر بالمراحل التالية:

([1])_ **نفس المرجع**، ص 97

([2])_ the free encyclopedia, **S trategic Planning**, from Wikipedia, on site web :
http : //en .wikipedia.org/wiki/strategic_planning 23/10/2010 تم تصفح الموقع يوم:

المرحلة الأولى تحديد الأهداف: وهي عملية جوهرية فلا وجود لخطة بدون هدف أو مجموعة محددة من الأهداف، وتختلف الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها حسب حجمها ونشاطها والنظام الذي تعمل فيه وكذا البيئة التي تخدمها.[1]

المرحلة الثانية وضع الفروض المستقبلية: إن الفروض عبارة عن علاقة بين سبب ونتيجة، أو يمكن القول إنها مجموعة من التساؤلات تطرحها الإدارة وتحاول الإجابة عليها. وبما أن وضع الخطة يتعلق بالمستقبل، فانه يقع على الإدارة عبء التنبؤ بالظروف المستقبلية ودراستها وتوقع المتغيرات الممكن حدوثها، وعليه فان هذه التنبؤات تتطلب ضرورة توفر البيانات والمعلومات اللازمة.

المرحلة الثالثة تحديد البدائل ودراستها: فالبدائل هي الأساليب التي تتوصل إليها الإدارة لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها، ولكل بديل منها مزايا وعيوب، وبالتالي فان الإدارة الفعالة هي التي تحدد البدائل التي تخدم أغراضها وتستبعد البدائل الأخرى التي لا تخدم أغراضها.

المرحلة الرابعة تحليل البدائل المتاحة: حيث تقوم الإدارة بتجميع كافة البيانات والمعلومات عن البدائل المطروحة للدراسة وتحليل هذه البدائل بدقة من حيث مزاياها وعيوبها وتكاليفها وعوائدها.

المرحلة الخامسة اختيار البديل الأمثل "الخطة": في هذه المرحلة تقوم الإدارة باختيار أنسب البدائل المتاحة بعد تقييمها من أجل الوصول إلى الهدف المرغوب فيتم وضع الخطة وتحديد السياسات والإجراءات وتتخذ القرارات وكذا تحدد الإمكانيات البشرية و المادية اللازمة للتنفيذ .[2]

المرحلة السادسة وضع الخطط التفصيلية أو الفرعية: وهي المرحلة التي تتم فيها تجزئة الخطة الرئيسية في شكل خطط فرعية وتشغيلية تكمل بعضها البعض بشكل يخدم الخطة العامة للمنظمة ككل .

الفرع الثالث: العناصر الرئيسية للتخطيط [3]

يعبر التخطيط عن النشاط الذي يتعلق بتحديد الأهداف المرغوبة وكيفية بلوغها بتحديد فترة زمنية للخطة. وتتمثل العناصر الرئيسية للتخطيط فيما يلي :

أولا التنبؤ: ويتضمن توقع المتغيرات التي تحدث مستقبلا والتي تؤثر بأسلوب مباشر أو غير مباشر في نشاط المنظمة، وبالتالي فان إدارة المنظمة تبذل جهدا كبيرا من أجل الحصول على المعلومات الصحيحة والحقائق والتي على أساسها يتم التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية. وعليه فان التنبؤ الدقيق يساعد إدارة المنظمة للمفاضلة بين البدائل المتاحة واختيار أنسب بديل بينها مما يؤدي إلى تخطيط كفء للأعمال التنفيذية، فالتنبؤ الدقيق إذن هو أداة التخطيط السليم. ونظرا لأن التنبؤ هو دراسة للظروف المستقبلية وتوقع ظروف معينة، وعليه يمكن القول بأن التنبؤ يمر بالخطوات التالية : [4]

---

(1)_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص216

(2)_ **نفس المرجع** ، ص216

(3)_ ليلى شحاتة وآخرون، **المرجع السابق**، ص164

(4)_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص220

1_ تحديد الموقف أو المشكلة المراد التنبؤ بها .

2_ وضع أساس محدد مبني على الماضي للمشكلة موضع التنبؤ، أي العودة إلى الفترات الماضية واتخاذها كأساس للتنبؤ .

3_ تقدير أو التنبؤ بالمواقف مستقبلا، فمن خلال دراسة الماضي ومعرفة ظروف الحاضر يمكن التنبؤ بالمستقبل .

4_ المقارنة الفعلية بين ما سبق تحديده "التنبؤ" وبين ما حدث فعلا ونقوم بعملية مقارنة ونحدد الانحرافات ونتعرف على أسبابها ونحاول معالجتها.

ثانيا تحديد الأهداف: وتتمثل في النتائج أو الغايات المرجو تحقيقها، وتحدد الأهداف معايير الرقابة في نفس الوقت والتي على ضوئها يتم قياس نتائج التنفيذ والحكم على الأداء. وعليه فانه من الضروري أن يراعى عند تحديد الأهداف أن تكون واضحة ومحددة بشكل دقيق أي أن تكون كمية قدر الإمكان إلى جانب المرونة لأن الأهداف تتعلق بالمستقبل الذي يتميز بالغموض وعدم التأكد، وهذا لا يلغي ضرورة أن تكون الأهداف ثابتة ومستقرة مما يفقد العمل الإداري فاعليته وعدم استقرار الخطة . [1]

ومن سمات الأهداف الجيدة: [2]

_ الدقة والوضوح بشكل يمنع اللبس أو الشك في فهمها وتفسيرها أي أن تكون محددة بلغة بسيطة وسهلة الفهم من قبل كل الأطراف المعنية.

_ الواقعية كأن تكون الأهداف معقولة وموضوعية تتماشى وإمكانيات تنفيذها بحيث تلقى قبولا لدى جميع المستويات الإدارية.

_ أن تتماشى الأهداف العامة والفرعية والأهداف طويلة وقصيرة المدى مع بعضها في شكل متدرج ومنسجم من دون أي تعارض بينها.

_ ضرورة أن ترتبط أهداف أي مستوى بأهداف المستويات السابقة واللاحقة حتى يتم التكامل والانسجام.

_ أفضلية تحديد الأهداف في صورة كمية.

_ مبدأ المشاركة في وضع الأهداف بمعنى أن تؤخذ تصورات وأراء الأفراد في الحسبان عند تحديد الأهداف .

_ إن عملية تحديد الأهداف ترتبط بالمستقبل وتبنى على أساس الماضي، مما يتطلب نظم فعالة للمعلومات والاتصالات والتنسيق داخل وخارج المنظمة.

([1])_ محمد عثمان إسماعيل وآخرون، **المرجع السابق،** ص252

([2]) _ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق،** ص225

ثالثا السياسات: تضع الإدارة مجموعة من المبادئ والمفاهيم يتم الاسترشاد بها في الحالات المتكررة يطلق عليها" سياسات".

أ-تعريف السياسات: إن ما يقصد بالسياسة أنها مجموعة القواعد أو المبادئ المرشدة للتنفيذ، كما يعبر عنها بأنها ترجمة للهدف بما يجعله قابل للتنفيذ، أي أن السياسة العامة تحدد الإطار العام لأداء الإدارة من خلال تحديدها لما يجب عمله وما لا يجب عمله وذلك وفق أسس معينة و بناءا على دراسة دقيقة. [1]

ب-أنواع السياسات: وهناك أنواع عديدة من السياسات أهمها ما يلي :

ب-1 السياسات الأساسية والسياسات الفرعية: إن استخدام السياسات الأساسية يكون بواسطة أعضاء الإدارة العليا وتوضح الخطوة العريضة لسياسات المنظمة في الأجل الطويل كما أنها تعد الأساس لجميع السياسات الأخرى. أما السياسات الفرعية فان استخدامها يكون بواسطة الإدارات المختلفة ورؤساء الأقسام والمشرفين، وعادة ما تتعلق السياسات الفرعية بنشاط معين في المنظمة (بيع، شراء، تخزين، تمويل، إنتاج ...الخ)

ب-2 السياسات المكتوبة والسياسات غير المكتوبة: إن السياسات المكتوبة تكون واضحة ومحددة المعنى للجميع وبالتالي فهي الأفضل كما أنها تشجع المديرين على التفكير في محتوياتها والإلمام

بجزئياتها.[2]

أما السياسات غير المكتوبة فهي التي تبلغ مباشرة للمرؤوسين عن طريق الحوار المباشر وتتميز بالمرونة واستخدامها يكون عادة في الحالات السريعة .

ب-3 السياسات الثابتة والسياسات المرنة: إن السياسات الثابتة هي التي تتميز بالاستقرار والاستمرارية مما يخلق شعورا بالأمان يؤدي إلى انسياب وتدفق العمل باستمرار، هي سياسات قابلة التغيير في الحالات الخاصة أو الحرجة كالتغيرات الأساسية في أهداف ونشاط المنظمة. أما السياسات المرنة، فإنها توضع لتتماشى مع الخطط المرنة التي تحددها المنظمة لكي تتماشى مع جميع الظروف فهي السياسات التي تقابل كل الاحتمالات. [3]

ج-خصائص السياسات: وعند وضع السياسات من الضروري مراعاة الخصائص التالية :

1_ مرونة السياسات الموضوعة لتتلاءم مع التغيرات المتوقعة بظروف التنفيذ، وفي نفس الوقت يجب أن يراعى استقرار السياسة حتى لا تفقد قيمتها.

2_ واقعة السياسة: أي أن تكون لظروف التنفيذ حتى يكون الالتزام بها ممكنا.

---

(1)_ **نفس المرجع**، ص226

(2)_ ليلى شحاتة وآخرون، **المرجع السابق**، ص169

(3)_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص230

3_ وضوح السياسة: أي أن تكون مكتوبة ومفهومة لدى كل أعضاء الجهاز الإداري.

4_ ارتباط السياسات بالأهداف العامة المحددة لكي تكون ترجمة حقيقية للأهداف المنشودة مما يسهل من بلوغها.

5_ ضرورة عدم تعارض السياسات التي تحكم عمل الإدارة مع القوانين والأنظمة الموضوعة.[1]

رابعا الإجراءات: يقصد بالإجراءات أنها مجموعة من الخطوات المتكاملة المترابطة والتي تتم في شكل تتابع زمني وفقا لطريقة أداء كل نشاط من الأنشطة. وعليه فان الإجراءات تعتبر أكثر تحديدا من السياسة لأنها تحدد أسلوب أداء النشاط في حين أن السياسة تتضمن القواعد أو الإرشادات العامة للأداء.[2]

وترى" ليلى شحاتة " أنه من مقومات نجاح الإجراءات والاستفادة منها ما يلي :

1_ يجب الاقتصار على الإجراءات التي تكون هناك حاجة حقيقية لها .

2_ ضرورة منع التداخل والازدواج والتعارض بين الإجراءات .

3_ ضرورة وضوح الإجراءات لكي تكون مفهومة من جانب كل المهتمين بها .

4_ تعميم الإجراءات بحيث تعكس أهداف المنظمة وسياستها .

5_ ضرورة تقييم الإجراءات بالمنظمة للتأكد من مدى مسايرتها لظروف المنظمة .[3]

المطلب الثاني: ماهية الإستراتيجية

تعبر الإستراتيجية عن القرارات التي تتخذ على مستوى المنظمة ومستوى وحداتها الإستراتيجية وكذلك على مستوى الوظائف من أجل تحقيق أهدافها وبالتالي فهي ترسم رسالتها وتحدد غاياتها وتوجه جهودها لتحليل المتغيرات البيئية للكشف عن الفرص والتهديدات وكذا نقاط القوة والضعف.

الفرع الأول: ظهور مفهوم الإستراتيجية وتطوره

إن البدايات الحقيقية لمفهوم الإستراتيجية يرتبط بالجيوش والمعارك والقوات المسلحة، حيث يكون العمل في ظروف بالغة التعقيد وغير مؤكدة وسريعة الإيقاع، وبالتالي فهي تحتاج إلى طرق بديلة (استراتيجيات) من أجل التصرف عند الأزمات الحربية وفي أوقات الحروب ... وغيرها.[4]

ولذلك عرفها **قاموس اكسفورد(Oxford)**:"على أنها الفن المستخدم في تعبئة وتحريك المعدات الحربية بما يمكن من السيطرة على الموقف والعدو بصورة شاملة". [5]

([1])_ محمد عثمان إسماعيل وآخرون، **المرجع السابق**، ص255

([2])_ **نفس المرجع**، ص258

([3])_ ليلى شحاتة وآخرون، **المرجع السابق**، ص170

([4])_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص129

([5])_ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، **الإدارة الإستراتيجية _لمواجهة تحديات القرن الحادي و العشرين**. ط1، القاهرة، مصر: مجموعة النيل العربية، 1999، ص17

وقد جاءت كلمة إستراتيجية من الكلمة الإغريقية "Stratos " والتي تعني " Army" أي الجيش، والجزء الثاني" Agein " ومعناها " Tolead" أي القيادة، "Strategos" والتي تعني القائد المنتخب في أثينا القديمة. وقد تم وضع هذه الوظيفة عندما كانت أثينا في حرب مع الفرس عام 509 قبل الميلاد.[1]

وتختلف الإستراتيجية عن التكتيك وهي كلمة يونانية أيضا مشتقة من كلمة " تاسين "، والتي يقصد بها فن القيادة في ميدان المعركة، أو أنها تخطيط يوضع لمعركة واحدة، أو طريقة تنفيذ وإدارة حملة عسكرية، أو أنها مجموع الخطط المرحلية والبرامج الموضوعة لتنفيذ أهداف المنظمة .

كما تعبر التكتيكات على أنشطة قصيرة المدى تستخدم لتنفيذ الاستراتيجيات، فهي أكثر تحديدا من الاستراتيجيات، وتهيأ إرشادات للتنفيذ الفعلي للعمليات .[2]

وقد تطور استخدام مصطلح الإستراتيجية على يد **كلاوزوفيتز Clause witz carlvoy** (1780_1831) فقد عرف الإستراتيجية على أنها "نظرية استخدام المعارك كوسيلة للوصول إلى هدف الحرب".

أما في القرن التاسع عشر اتفق المنظرين العسكريين الرئيسيين مثل:

(1895_1970) ليدل هارت (Liddel Hart)

(1902_1975) واندريه بوفر(André Baufre)

(1891_1975) وماوتسي تونغ (Maotso_ Tong)

(1897_1967) وسوكولوفسكي (Soholovali Vassili)

يتفق كل من هؤلاء على أن الإستراتيجية هي "علم وفن إعداد الخطط والوسائل التي تعالج الوضع الكلي للصراع التي تستخدم فيه القوة بشكل مباشر من أجل تحقيق هدف السياسة الذي يتعذر تنفيذه بوسائل أخرى".[3]

وقد انتقلت كلمة "إستراتيجية" من المجال العسكري إلى دنيا الاقتصاد والأعمال على يد بعض الكتاب الأمريكيين في مطلع الستينات من القرن الماضي. والجدير بالذكر أن كلمة "إستراتيجية" هي من أكثر الألفاظ شيوعا وتداولا في السنوات الأخيرة في أوساط المال والأعمال وفي الجامعات ومؤسسات التكوين في العديد من دول العالم.[4]

([1])_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **الإدارة الإستراتيجية منظور منهجي متكامل**. ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007، ص 30

([2]) _ أحمد سيد مصطفى، **المرجع السابق**، ص97

([3])_ الهام تايب، "التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في الوظيف العمومي الجزائري (دراسة حالة وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية)"، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2003، ص 93

([4])_ شريف حمزاوي،"عن مفهوم الإستراتيجية في إدارة الأعمال"، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية " التواصل"** (جامعة باجي مختار، عنابة)، عدد 09، جوان 2002، ص39

أولا تعريف الإستراتيجية: إن كلمة إستراتيجية تبقى في نظر العديد من الناس كلمة مبهمة وفضفاضة، فالإستراتيجية ظاهرة معقدة ومتعددة الوجوه وبالتالي تتعدد معانيها ودلالاتها في إدارة الأعمال، ويرجع ذلك إلى اختلاف تصورات وافتراضات ومنطلقات الباحثين، كما أن هذا التعدد يرجع إلى مختلف التطورات التاريخية التي مر بها الفكر الإداري. وهناك خمس تعاريف مختلفة للإستراتيجية يمكن إدراجها كما يلي :

أ/ الإستراتيجية كخطة: إن التيار الذي ارتبط اسمه أكثر من غيره بهذا المفهوم للإستراتيجية هو التيار التكنوقراطي (التايلوري _ الفوردي) في التسيير والذي امتدت هيمنته على الفكر الإداري حتى منتصف السبعينيات من القرن الماضي، حيث استخدم رواد هذا التيار "الإستراتيجية" كمرادف للتخطيط الاستراتيجي أو "التخطيط طويل المدى " من أجل الدلالة على سلسلة الإجراءات والخطوات المحددة سلفا والمتبعة في تعبئة الموارد وتخصيصها لتحقيق الأهداف المنشودة. [1]

وفي هذا الاطار فان **غلويك Gluick William F** يرى أن" الإستراتيجية هي خطة متكاملة مصممة لتؤكد بأن تحقيق الأهداف ممكنا " . [2]

أما **الفرد تشاندلر Alfred D.Chandler** والذي يعتبر من أوائل المهتمين بموضوع التنظيم والإستراتيجية في كتابه **Stratégies et Structures de l'entreprise** إذ سلط الضوء على علاقة الإستراتيجية بهيكل المنشأة بمقاربة تاريخية تناول فيها تطور الهياكل التنظيمية والاستراتيجيات لأهم الشركات الأمريكية .* [3]

وفي تعريفه للإستراتيجية فان **تشاندلر** يرى أن "الإستراتيجية هي تحديد المنظمة لأغراضها و لأهدافها الأساسية طويلة الأجل للمنظمة، واختيار خطط العمل وتخصيص الموارد الضرورية لبلوغ هذه الأهداف والغايات".[4]

في الحقيقة إن تعريف الإستراتيجية كخطة يقوم على افتراض ضمني أساسي مفاده وجود وصفة مثالية لإعداد الاستراتيجيات وتنفيذها، وتقوم هذه الوصفة على التحليل والتخطيط الذي تنظمه وتشرف عليه الإدارة العليا، وتتلخص في الخطوات التالية :

1_ دراسة وتحليل عوامل البيئة الخارجية بقصد التنبؤ بتطوراتها واتجاهاتها المستقبلية.

([1])_ **نفس المرجع**، ص42

([2])_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي ادريس، **المرجع السابق**، ص31

([3])_ Alfred D. Chandler jr, **Stratégies et Structures de l'entrepris.** (traduire par philipe schaufelberger), Paris ,France: les éditions d'organisation, 1972, p 14

*_general motors, la standard oil, sears, new gersey, la united states rubber,B.F.goodrich, la union carbideand carbon, la westinghouse electric, la great atlantic and pacific te aco …………etc p 28

([4])_ Michel Weil, **Le Management (la Pensée, les Concepts, les Faits).** Paris , France: armand colin, 2001, p 106

2 _الاستعداد لمواجهة التحديات والفرص البيئية المتوقعة بتحديد الأهداف الكبرى ورسم الخطط (البدائل الإستراتيجية الممكنة) ثم المفاضلة بينها .

3 _اختيار الخطة الإستراتيجية الأفضل.

4 _تنفيذ الخطة الإستراتيجية بعد تفكيكها إلى أهداف وسياسات وظيفية وفرعية . [1]

ب/ الإستراتيجية كخدعة: هذا التعريف يعتبر أن الإستراتيجية هي فعلا خطة مقصودة للمستقبل ولكنها خطة خاصة ومحددة، فهي مجرد خدعة أو حيلة أو مناورة جانبية أو تكتيكيةTtratagème هدفها هو تضليل الخصم والفوز عليه لكن دون الدخول معه في مواجهة مباشرة.

ومن أبرز الكتاب الذين عالجوا موضوع الإستراتيجية من هذه الزاوية نذكر **بورتر Porter.M** الذي يرى أن الإستراتيجية هي "عملية بناء وضع منفرد للمنظمة ذي قيمة للعملاء من خلال تصميم مجموعة أنشطة مختلفة عما يؤديه المنافسون" [2]

إن أبرز ما يميز هذا التعريف هو أنه يقودنا إلى ميدان المنافسة المباشرة، الحالية أو المحتملة، حيث تسود لغة الإشارات والتهديد والتمويه والمراوغة، فأي تحرك من جانب أحد الأطراف المتنافسة يقابله تحرك مضاد من الأطراف الأخرى للدفاع عن موقفها بالسوق. [3]

كما قد انتشر استخدام الإستراتيجية كخدعة في السنوات الأخيرة في مواقف المساومة والتفاوض وإدارة النزاعات.

ج /الإستراتيجية كممارسة: مع مطلع الثمانينات من القرن الماضي بدأ تعريف الإستراتيجية كممارسة يعرف شعبية كبيرة في أوساط الفكر الإداري، والذي يولي أهمية أكبر للعمل والممارسة والتعلم والخبرة السابقة مقارنة مع التحليل الكمي والتنظير والتخطيط، والتي يعتبرها عوامل هامة وحاسمة في بناء الاستراتيجيات وتنفيذها بنجاح. وقد جاء هذا التعريف كردة فعل للشكوك والانتقادات التي وجهت لأنظمة التخطيط الاستراتيجي، ومنه لمفهوم الإستراتيجية كخطة مقصودة. [4]

ويمكن اختصار ذلك في النقطتين التاليتين :

1_ تعد الإستراتيجية كخطة عن النيات والمقاصد والتوجهات المستقبلية الكبرى التي تحدد في أعلى هرم السلطة فقط، لكن المعلوم هو أنها قد تبقى حبرا على ورق ولا تنفذ، أي أنها لا تترجم إلى نسج من الأفعال والسلوكات، مما يدل على أن العبرة من وجهة نظر الفعالية الإستراتيجية لا تكمن في التحليل والتنظير وإعلان المقاصد مقدما بقدر ما تكمن في التنفيذ والانجاز.[5]

([1])_ شريف حمزاوي، **المرجع السابق**، ص43

([2])_ **نفس المرجع**، ص44

([3]) _ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص33

([4])_ شريف حمزاوي، **المرجع السابق**، ص45

([5]) _ **نفس المرجع**، ص47

وفي هذا الصدد طرح بعض الباحثين مجموعة من التساؤلات تمثلت في :

_ ما لفائدة من"الأفكار الكبيرة" التي لا تجد طريقها إلى التنفيذ؟

_ ماذا عن المنظمات "التي تقول" شيئا ولكنها في الميدان "تفعل" شيئا آخر؟

_ إذا كانت الخطط والمقاصد المعلنة مقدما تنعت بسهولة "بالإستراتيجية" بالرغم من أنها لا تتجاوز حدود الورق، فماذا عن الأفعال الإستراتيجية المكرسة فعليا في الميدان؟

_ هل يحق حرمانها من صفة إستراتيجية لكونها غير مدونة أو غير معلنة سلفا؟

إن أصحاب هذه التساؤلات يريدون الوصول إلى أن الممارسات والأفعال هي أيضا إستراتيجية وليس مهما إن كانت هذه السلوكيات مقصودة من قبل أو غير مقصودة.

2_ إن نموذج الإستراتيجية التقليدي هو نموذج معياريNormative ، يهتم بالسلوك الرسمي المستقبلي فقط ويتجاهل دور التعلم وتأثير القرارات الماضية والحاضرة على القرارات المستقبلية.

وحينما تسأل مدير عن إستراتيجية مؤسسته الحالية فانه سيعمد إلى وصف الاتساق في السلوكات الماضية، حيث يحاول استنباط ملامح الإستراتيجية المكرسة فعلا في الميدان بصرف النظر إن كانت مقصودة أو غير مقصودة، وهذا نتيجة لإدراكه أن الاستراتيجيات لايمكن أن تظهر مكتملة هكذا "في طلقة واحدة" ومن فراغ إنما لها امتدادات وجذور تاريخية.

من تلك الانتقادات انطلق **هنري مينتزبرغ Mintzberg.H** ليصوغ تعريفا جديدا للإستراتيجية مع الأخذ في الحسبان البعدين السابقين أي مدلول الإستراتيجية كفعل وليس كشعار فقط وامتداد هذا الفعل في الماضي. إذ أنه يرى أنه يمكن لمنظمة ما أن تخطط (أي أن تأخذ المستقبل بعين الاعتبار) من دون أن تلتزم بتخطيط (أي إجراء شكلي) حتى ولو أنتجت مخططات (نوايا صريحة).[1]

وبالتالي فان رواد هذه المقاربة "الإستراتيجية كممارسة" يؤكدون على عدم البحث عن الإستراتيجية في الخطب والتصريحات والوثائق الرسمية بل إن البحث عنها يكون في الأفعال والسلوكات والممارسة القرارية الفعلية للعاملين بالمنظمة خلال فترة طويلة من الزمن.

د_ الإستراتيجية كموقع: هذا التعريف يعتبر أن الإستراتيجية هي بمثابة قوة وسيطة بين سياق داخلي(المنظمة) وسياق خارجي (البيئة الخارجية). بحيث أن وظيفتها الأولى هي تكييف وملائمة السياق الداخلي (موارد المؤسسة ومهاراتها وعناصر ثقافتها) مع ديناميكية السياق الخارجي ومتطلباته.

فالاستراتيجية عبارة عن موقع Position أو هي وسيلة لتحديد موقع أو تموقع Positioning للمنظمة في هذه البيئة الخارجية بشكل يتناسب مع مواردها وإمكانياتها وكذا يضمن لها البقاء والنمو.

يقول ريتشارد روملت(**Richard Rumelet**) إن "الإستراتيجية هي إيجاد الظروف الملائمة لجني ثمار

(1)_ ميشال غوديه وفيليب دوران وقيس الهمامي، **الاستشراف الاستراتيجي للمؤسسات والأقاليم**. (تعريب : محمد سليم قلالة وقيس الهمامي)، باريس: مخبر الابتكار،الاستشراف الاستراتيجي و التنظيم د.س.ن، ص30

الريوع الاقتصادي (أي الغلال الناتجة عن احتلال موقع فريد أو احتكاري) والعمل على الاحتفاظ بها."[1]

ونتيجة لتغير حاجات الزبائن و تفضيلاتهم وكذا التطور السريع للتكنولوجيا (كاحتكار منتجات جديدة وكذا تقنيات إنتاج جديدة) مما يجعل من المواقع الإستراتيجية الحالية غير ملائمة وبالتالي فانه يترتب على الإستراتيجية كموقع أن تهتم بمسايرة وملائمة المنظمة مع هذه التحولات وذلك بإعادة النظر في المواقع الحالية من خلال تنمية وتطوير التوافق والتناغم بين الفرص والمخاطر بالمحيط الخارجي، من جهة وقدرات المنظمة وعناصر ثقافتها ومهاراتها على استغلال هذه الفرص من جهة أخرى.

هـ _الإستراتيجية كمنظور: يستند تعريف الإستراتيجية كمنظور إلى فرضية "الاختيار الاستراتيجي" والتي تفيد بأن منظمات الأعمال هي كيانات إستراتيجية فاعلة تتواجد بها قدرات على التخيل وإرادات حرة. فقد صار اهتمام الباحثين هذه المرة منصبا على ما يجري داخل المنظمة وتحديدا على ما يجري بأذهان الفاعلين الاستراتيجيين وليس على ما يجري خارج المنظمة .

فيرى **هنري مينتزبرغ Mintzberg.H** أن "الإستراتيجية هي نمط أو نموذج معين يعبر عن تدفق مجموعة من القرارات أو التصرفات، سواء كان هذا النمط نتاجا لاستراتيجيات مقصودة _ أو مخططة _

أو نتاجا لاستراتيجيات غير مقصودة _ أو غير مخططة أو طارئة _".[2]

يمكننا إيجاز الأفكار القوية للإستراتيجية كمنظور في النقاط التالية :

_ تعبر الإستراتيجية عن مفهوم يحمله صناع القرار في أذهانهم، فهي نظرة ثابتة للمستقبل من صنع خيال شخص أو جماعة مافي المنظمة .

_ مساهمة جميع العاملين بالمنظمة في نفس النظرة سواء كانت النظرة معلنة (نفس المقاصد، نفس الإطار المرجعي) أو مبطنة (نفس السلوكات والمواقف والأفعال) فالرؤية الإستراتيجية إذا استقر عليها الأمر وتعممت في تصرفات الأفراد وتصبح جزءا لا يتجزأ من ثقافة المنظمة وتقاليدها.

_ إن مفهوم الإستراتيجية كمنظور متجذرا بقوة في الدوام والاستقرار وليس في التغيير، حيث أن استخدام المنظمات للإستراتيجية من أجل تحديد اتجاه عام ودعوة أعضاءها للاتحاد والالتفاف حول هذا الاتجاه المشترك والبقاء معه مدة طويلة من الزمن .

إن التعاريف السابقة للإستراتيجية وان كانت تتضارب فيما بينها أحيانا، إلا أنها تتكامل وتتآزر أحيانا أخرى، فكل تعريف يحاول تسليط الضوء على نفس الظاهرة لكن من زاوية مختلفة.[3]

---

(1) _ شريف حمزاوي، **المرجع السابق**، ص54

(2)_ نبيل محمد مرسي، **الإدارة الإستراتيجية: تكوين وتنفيذ إستراتيجية التنافس**. الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003، ص51

(3) _ شريف حمزاوي، **المرجع السابق**، ص64

ثانيا مستويات الإستراتيجية : تتفاوت الاستراتيجيات في مستوياتها من حيث مدى شمولها لاهتمامات المنظمة ككل، أو في انحصارها في اهتمامات قطاعات محددة في المنظمة، وعليه فانه يمكن التمييز بين ثلاث مستويات للإستراتيجية وهي على النحو التالي :

أـ استراتجيات المنظمة: تعد هذه الإستراتيجية أكثر أنواع الاستراتجيات قربا لتحويل رسالة المنظمة إلى أعمال وتصرفات فعلية، والاستراتيجيات على مستوى المنظمة هي استراتيجيات تخدم قضية اتخاذ القرارات في الأجل الطويل، وعليه فان هذه الاستراتيجيات لا تتغير بصورة دائمة، كما أنه عادة ما تكون هذه الاستراتجيات مصاغة بصورة عامة وغير محددة إذا ما تمت مقارنتها بالاستراتيجيات في المستويات الأخرى.[1] وتهتم الاستراتيجيات على مستوى المنظمة بالمجالات التالية :

ـ تحديد طبيعة ميادين الأعمال التي ستعمل بها المنظمة.

ـ تخصيص الموارد المتاحة للمنظمة أي تركيز الموارد على ميادين الأعمال التي تمثل المستقبل للمنظمة وتقليل الموارد الموجهة إلى ميادين الأعمال المحتمل أن تتوقف المنظمة مستقبلا الاستمرار فيها.

ـ خلق أعلى درجة من المشاركة بين وحدات الأعمال لصالح المنظمة.

ـ تقييم كل ميدان من ميادين الأعمال بالمنظمة ومدى مساهمته في تمويل المنظمة بالدرجة المتوقعة منه أو وفقا لقدراته.

ـ مراقبة مدى تكامل وتوافق أجزاء المنظمة للعمل كنظام واحد، مدى وجود الاتصال، وضوح السلطة والمسؤولية .

ب ـاستراتيجيات الأعمال: تعبر الوحدة الإستراتيجية عن مجمع لعدد من الأقسام التي تقدم بعض المنتجات أو الخدمات المتشابهة، وعادة ما يكون لكل وحدة من هذه الوحدات سوقا مستقلا ومنافسون مستقلون ومن ثم تكون لها إستراتيجية مستقلة. وتركز الاستراتيجيات الخاصة بالوحدات الإستراتيجية على مجموعة من المجالات سنذكر أهمها فيما يلي :[2]

ـ خلق درجة عالية من التكامل والتنسيق بين وحدات الأعمال الإستراتيجية من أجل التأكد أنها تعمل في إطار الإستراتيجية الخاصة بالمنظمة ككل.

ـ محاولة خلق وتدعيم بعض المزايا التنافسية الفريدة والمتميزة لكل وحدة من هذه الوحدات.

لزيادة قدرة الوحدات على المنافسة في كل قطاع من القطاعات السوقية .

ـ متابعة القطاع السوقي لكل منتج من أجل التأكد من أن الإستراتيجية الخاصة بكل قطاع تتماشى مع احتياجات السوق.

([1]) ـ إسماعيل محمد السيد، **الإدارة الإستراتيجية ـ مفاهيم وحالات تطبيقية**. مصر: الدار الجامعية، جامعة الإسكندرية، 2000، ص82

([2])ـ **نفس المرجع**، ص83

ج_ الاستراتيجيات الوظيفية: تهتم هذه الاستراتيجيات ببعض القضايا الجزئية، مثل قضية تنمية وتحسين الأسواق، قضايا التوزيع، التمويل، الإنتاج، القوى العاملة ... الخ. والجدير بالذكر أن الاستراتيجيات الوظيفية تعمل دائما في ظل الاستراتيجيات الخاصة بالمنظمة ككل.

وتركز الاستراتيجيات الوظيفية على المجالات التالية :[1]

_ الاستخدام الفعال والكفء للمتخصصين الوظيفيين داخل المنظمة.

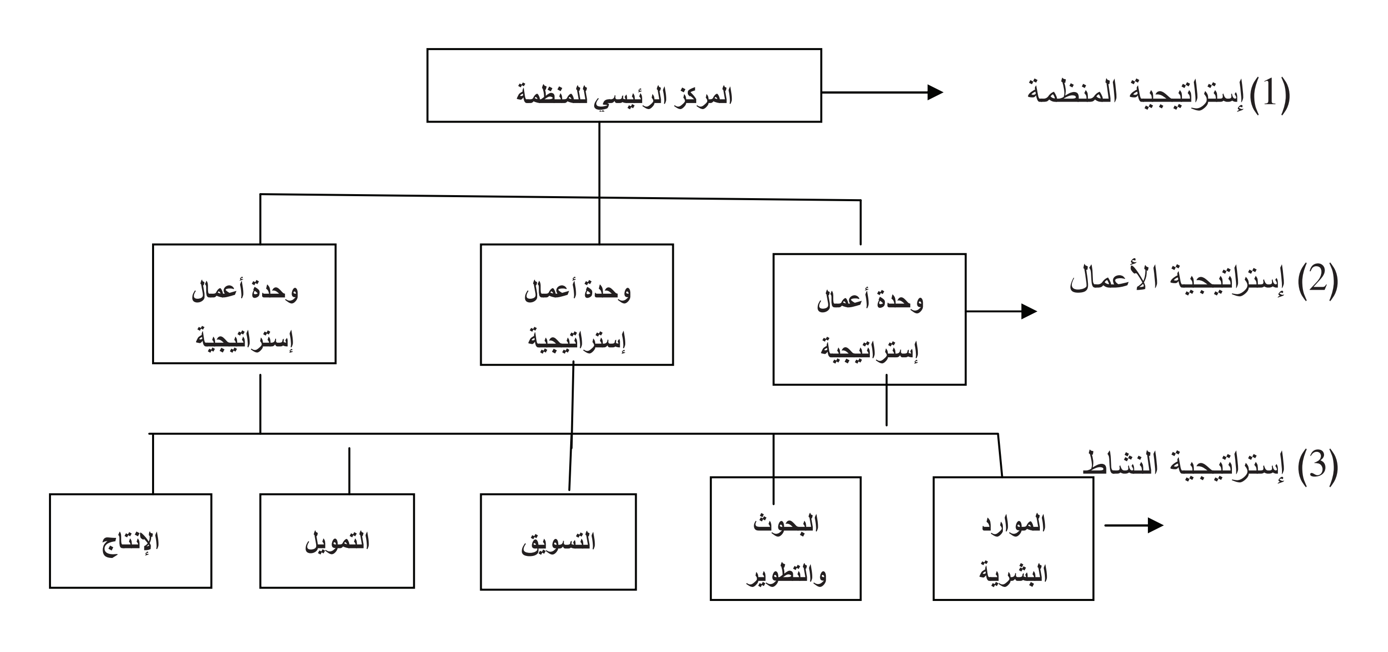
_ خلق درجة عالية من التكامل والمشاركة داخل المجالات الوظيفية كخلق التكامل بين الإعلان والترويج وبحوث السوق في المجال التسويقي.

_ التأكد من تماشي الاستراتيجيات الوظيفية مع الاستراتيجيات الخاصة بكل وحدة من الوحدات الإستراتيجية التي تتواجد بها هذه المجالات الوظيفية .

وبالتالي فان الاستراتيجيات الوظيفية أضيق نطاقا من استراتيجيات الأعمال، ويجب عليها أن تدعم إستراتيجية الأعمال. [2]

والملاحظ أن المستويات الثلاثة للإستراتيجية: المنظمة والأعمال والنشاط تكون ما يسمى بهيراريكية الإستراتيجية في المنظمات الكبيرة، ويجب أن يكون هناك تنسيق وتفاعل فيما بين الاستراتيجيات الثلاث إذا ما كانت هناك رغبة في تحقيق النجاح للمنظمة ككل. والشكل الموالي يظهر المستويات الثلاث للإستراتيجية أو ما يسمى بهيراريكية الإستراتيجية، ويتضح من خلاله أن كل مستوى من المستويات الإستراتيجية يمثل البيئة الإستراتيجية للمستوى التالي للمنظمة .

شكل رقم (1) : مستويات الإستراتيجية



(1)_ **نفس المرجع**، ص84

(2)_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص152

المصدر: ثابت عبد الرحمان إدريس وجمال الدين محمد المرسي، **الإدارة الإستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية)**. مصر: الدار الجامعية، جامعة المنوفية، 2002، ص 49

ثالثا مداخل إعداد الإستراتيجية :[1] تسلك المنظمات في الواقع العملي مداخل مختلفة في إعداد خططها الإستراتيجية، ويمكن التمييز بين أربعة مداخل أو أنماط تتبعها المنظمات في الواقع العملي أثناء قيامها بإعداد استراتيجياتها وهي كالآتي :

أ_ مدخل كبير الاستراتيجيين: وفق هذا المدخل يقوم المدير بأخذ الدور الريادي في تحليل الموقف وتقييم البدائل الإستراتيجية واختيار الإستراتيجية المناسبة. لكن هذا لا يعني أن كبير الاستراتيجيين يقوم بكافة جوانب الخطة الإستراتيجية، بل يعني امتلاكه لزمام المبادرة وإحكام قبضته على عملية إعداد الإستراتيجية في مختلف مراحلها .

إلا أن أحد جوانب الضعف الرئيسية لهذا المدخل هو أن نجاح الإستراتيجية يعتمد بدرجة كبيرة على مهارات صنع الإستراتيجية لدى فرد واحد. ومن ناحية أخرى فان هذه الدرجة العالية من المركزية في صنع الإستراتيجية يمكن أن تكون لها نتائج جيدة عندما يكون المدير المسؤول أكثر قوة ونفوذا، ولديه رؤية وبصيرة عما يجب القيام به وكيف يتم ذلك.

ب- مدخل التفويض للآخرين : وفق هذا المدخل يقوم المدير المسؤول بتفويض جزء أو ربما مهمة إعداد الإستراتيجية بالكامل إلى أشخاص آخرين قد يتمثلون في بعض المساعدين الموثوقين، أو إلى فرقة مهام وظيفية. أو فريق عمل ذو رقابة ذاتية مع تفويضهم السلطات اللازمة للقيام بهذه العملية. وفي هذه الحالة يقوم المدير المسؤول بمتابعة مدى التقدم في إعداد الإستراتيجية، كما أنه يقوم بتوجيه النصائح والإرشادات عند الحاجة، بالإضافة إلى حجب الموافقة النهائية إلى أن يتم تقديم مقترحات الإستراتيجية رسميا، والنظر فيها أو تعديلها والحكم على صلاحيتها للتنفيذ، ومن خلال هذا المدخل يمكن تحقيق المشاركة الفعالة وتأمين تمثيل العديد من المديرين والمجالات الوظيفية في عملية إعداد الإستراتيجية، كما أنه يمنح المدير بعض المرونة في المفاضلة بين الأفكار الإستراتيجية والتي تهب من أسفل إلى أعلى .
ولكن ما يعاب على هذا المدخل بأن نجاحه يعتمد بدرجة كبيرة على خبرات ومهارات الأفراد في المستويات الأدنى والذين تم تفويضهم لإعداد الإستراتيجية. فقد ترتكز توجهات هؤلاء الأفراد على القضايا ذات التأثير قصير المدى على المنظمة، بالإضافة الى أنه يمكن أن تستند جهودهم الإستراتيجية إلى رد الفعل بدلا من المبادرة، وكذا التركيز على المشكلات اليومية عوض من توجيه موارد المنظمة من أجل استغلال الفرص المستقبلية.

(1) _ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **الإدارة الإستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية)**. مصر: الدار الجامعية، جامعة المنوفية، 2002، ص78

ج- المدخل التعاوني : في ظل هذا المدخل يطلب المدير مساعدة الزملاء وكبار المساعدين في إعداد الإستراتيجية، أي أن الإستراتيجية المتوصل إليها هي نتاج الجهد المشترك لكل من يهمه الأمر وفي ظل توجيهات المدير المسؤول، إن هذا المدخل يتلاءم مع المواقف التي تتجاوز فيها القضايا الإستراتيجية الحدود التقليدية للأقسام والإدارات الوظيفية، وعند الحاجة للمزج بين أفكار ومهارات الأفراد ذوي الخبرات والخلفيات المختلفة، وحينما تكون هناك ضرورة لتشجيع مشاركة الأفراد في إعداد الإستراتيجية من أجل الحصول على دعمهم لعمليات التنفيذ.[1]

د- مدخل المبادرة الذاتية : وفق هذا المدخل فان المدير لا يهتم بأخذ دور ريادي في إعداد الإستراتيجية أو الوقوف على تفاصيلها، بالإضافة إلى أنه لا يرغب في استنزاف الوقت في قيادة الآخرين وتشجيعهم على العمل الجماعي للقيام بمهمة إعداد الإستراتيجية، وعليه فانه يقوم بتشجيع الأفراد والجماعات على تنمية وإدارة وتنفيذ استراتيجيات جيدة وذلك وفق مبادراتهم الخاصة، ويقوم المدير هنا بدور القاضي، فيقيم المقترحات الإستراتيجية التي تحتاج إلى موافقته. وفي الحقيقة فان لهذا المدخل نتائج ايجابية في المنظمات التي تتعدد فيها وحدات الأعمال فمن غير الممكن أن يقوم كبير المدراء بتكوين إستراتيجية خاصة بكل وحدة بمفرده، وبالتالي فان الإستراتيجية الكلية للمنظمة تمثل مجموع الاستراتيجيات الناتجة عن المبادرات الفردية والجماعية والتي تمت الموافقة عليها .

والجدير بالذكر أنه من الصعب الادعاء بأن أحد هذه المداخل هو أفضل من الآخر، ولكن كل منها يمكن أن ينجح أو يفشل وذلك في ضوء مدى استخدامه في الظروف الملائمة، ومستوى إدارته، وكذا مستوى الخبرات والمهارات التي يمتلكها الأفراد الذين يشاركون في إعداد الإستراتيجية .

المطلب الثالث: طبيعة التخطيط الاستراتيجي

يعتبر مفهوم التخطيط الاستراتيجي من أهم المفاهيم الإدارية التي لاقت استحسانا وانتشارا في السنوات الأخيرة وفي هذا المطلب سيتم التطرق الى تعريف التخطيط الاستراتيجي، مسؤوليته، طرقه ومراحله.

أولا تعريف التخطيط الاستراتيجي : يعتبر التخطيط حلقة الوصل الضرورية بين الحاضر والمستقبل والتي تزيد من احتمالات تحقيق النتائج المرغوبة. فالتخطيط هو دعامة وضع الإستراتيجية الفعالة، كما أنه ضروري للنجاح في تطبيق الإستراتيجية. وقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم التخطيط الاستراتيجي، ستحاول الباحثة إيراد البعض من هذه التعاريف .

([1]) _ **نفس المرجع** ، ص80

إذ يرى **طاهر محمود الكلالدة** " بأن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن عملية تحدد من خلالها المنظمة أهدافها طويلة الأمد والكيفية التي سوف تقوم بها لتحقيق تلك الأهداف وتنمية الخطط طويلة الأجل للتعامل بفعالية مع الفرص والتهديدات الموجودة بالبيئة المحيطة بالمنظمة " . [1]

أما **أحمد سيد مصطفى** "فيرى أن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن عملية مستمرة لتصميم وتطوير خطط تشمل وظائف المنظمة. كما يؤكد على أن التخطيط الاستراتيجي يقوم على نظام المعلومات وصنع القرارات (الإستراتيجية) على ضوء تقييم مستمر للمتغيرات البيئية المحلية و الإقليمية والعالمية وكذا للمتغيرات البيئية الداخلية بالمنظمة، والهدف من ذلك هو تحديد نقاط القوة والضعف واكتشاف الفرص والتهديدات. والاستغلال الأمثل لنقاط القوة من أجل اقتناص الفرص. [2]

في حين أن **نادية العارف** تعتقد أن التخطيط الاستراتيجي عبارة عن التبصر بالشكل المثالي للمنظمة في المستقبل وتحقيق هذا الشكل. إذن فالتخطيط الاستراتيجي هو :

_ كشف حجب المستقبل الخاص بشكل المنظمة.

_ التبصر بملامح المنظمة في المستقبل .

_ تصور توجهات ومسار المنظمة في المستقبل .

_ رؤية رسالة وأهداف المنظمة مستقبلا.

_ تخيل مجال الأعمال والأنشطة التي تدخل فيها المنظمة.[3]

ويعتبر **ستينر Steiner.GA** أن التخطيط الاستراتيجي هو" عملية تقوم بواسطتها الإدارة العليا بتحديد الأهداف التنظيمية، والاستراتيجيات المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف بما فيها أيضا التصرفات قصيرة الأجل وتلك التي تتم في المستويات العليا والخاصة بتنفيذ الإستراتيجية بطريقة مناسبة. [4]

ويعرفه **بوليكاسترو Polycastro** بكونه " الطريقة الملائمة والمناسبة لتحديد الأهداف بعيدة المدى وتوجه المنظمة الفعلي لتحقيق هذه الأهداف " [5]

أما الباحث **بيترز Peters.T** يرى أن التخطيط الاستراتيجي يهتم بتحديد المستقبل الأساسي للمنظمة إلى جانب تحديد الأهداف العريضة التي تسعى إلى تحقيقها من خلال مجموعة من الخطط والبرامج، وأنه عملية منظمة تستند إلى نظرة مستقبلية للأمور. وعليه فان التخطيط الاستراتيجي يتطلب دعم بنية تحتية تنظيمية بالإضافة إلى تحديد الأدوار ، وأن ما يميز هذا التخطيط هو :

_ أنه يثير التساؤل حول ماهي طبيعة أهدافنا وطبيعة عملنا الأساسي ؟

([1])_ طاهر محمود الكلالدة، **تنمية وإدارة الموارد البشرية**. ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005، ص28

([2])_ أحمد سيد مصطفى، **المرجع السابق**، ص 88

([3])_ نادية العارف، **التخطيط الاستراتيجي والعولمة**. مصر : الدار الجامعية، جامعة الإسكندرية، 2002، ص9

([4])_ عبد السلام أبو قحف، **أساسيات الإدارة الإستراتيجية**. الإسكندرية، مصر : الدار الجامعية، 2005، ص161

([5])_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص104

_ ماهي الفلسفة السائدة والقيم التي تحكم مسار التخطيط ؟

_ ماهي أهدافنا القصيرة والطويلة. وماهي التغيرات التي تحدث في البيئة ؟ وماهي الإمكانيات المتاحة، الفرص والمعوقات المحتملة ؟ وماهي الإستراتيجية الكلية ؟ [1]

في حين يرى **بيتر دراكر Peter Drucker** " أن التخطيط الاستراتيجي هو عبارة عن " عملية " مستمرة لتنظيم تنفيذ القرارات الحالية وتوفير المعلومات الكافية الخاصة بمستقبل تنفيذها، وتنظيم الجهود اللازمة لتنفيذ القرارات ". [2]

وعلى الرغم من اختلاف التعريفات التي تناولت التخطيط الاستراتيجي إلا أننا نجد أن مفهوم وعمليات التخطيط الاستراتيجي تشمل ما يلي:

_ عمليات إدارية منهجية (فكرية وعملية) لإدراك آفاق المستقبل، وتحديد أبعاده.

_ أهداف بعيدة المدى تعكس التصور الشامل للمنظمة في بيئة المستقبل.

_ مجموعة من الخيارات الناشئة عن مقارنة قدرات المنظمة وإمكانات وعوامل البيئة، ويفترض أن تكون ملائمة لانجاز الأهداف .

_ عمليات تحويل الخيارات إلى خطط عمل تفصيلية ومتابعة تنفيذ هذه الخطط.[3]

بناءا على التعريفات السابقة فالتخطيط الاستراتيجي يعبر عن النظرة الشمولية للمنظمة بما يمكن من أخذ صورة حقيقية عن واقعها الحالي والمنظور من خلال عملية تحليل الظروف البيئية الداخلية والخارجية للمنظمة، وذلك من أجل وضع الإستراتجية المناسبة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية .

ثانيا مسؤولية التخطيط الاستراتيجي: ان الانطلاقة الأولى للتخطيط الاستراتيجي تبدأ من الإدارة العليا للمنظمة فهي التي تمتلك زمام المبادرة وأفراد الإدارة العليا هم أولئك الذين يتمتعون بامتلاك النظرة الكلية أو الشاملة للنشاط ويتمكنون من تحقيق التوازن بين الاحتياجات الحالية والمستقبلية للمنظمة، ويمتلكون سلطة اتخاذ القرارات النهائية ذات التأثير القوي والفعالية المرتفعة .[4]

ويلعب رئيس مجلس الإدارة دورا حيويا في مجال التخطيط الاستراتيجي بالمنظمة، إذ يتبنى جهود التخطيط، ويقود المناقشات ويعدل الخطط الإستراتيجية ويوافق عليها ويعقد الاجتماعات الخاصة بتحديد الأهداف ورسالة المنظمة والاستراتيجيات، كما أنه يتابع ويراقب تنفيذ الخطط، ويتلقى تقارير دورية عن مدى التقدم في انجاز الخطط الإستراتيجية، ويتدخل في حالة مواجهة المنظمة لأزمات أو كوارث .[5] وبالتالي فان الإدارة العليا تقوم بإدارة عملية التخطيط الاستراتيجي وتشجع وتدعم العاملين على ممارسته

(1)_ Peters . T, **Concepts , Strategies and Practices**. New York: longman, 1988, p 48

(2)_ عبد السلام أبو قحف، **سياسات واستراتيجيات الأعمال**. الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2004، ص161

(3)_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص105

(4) _ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص68

(5) _ نادية العارف، **المرجع سابق**، ص41

بالأسلوب الصحيح. كما أنه بإمكان الإدارة العليا تحديد خططها الإستراتيجية عن طريق طلبها من وحدات الأعمال والقطاعات الوظيفية إعداد خطة إستراتيجية فرعية لكل منها، أو أن تقوم الإدارة بإعداد مقترح خطة إستراتيجية أولية للمنظمة ككل وتوزعها على الوحدات الإدارية ثم يطلب منها وضع المقترحات الأولية بخصوص خططهم الفرعية ضمن هذه الرؤية الشاملة، ثم رفعها إلى الإدارة العليا للدراسة، كما قد تطلب الإدارة العليا تنفيذ استراتيجيات وسياسات تم الاتفاق عليها أو أتخذ بشأنها قرار على مستوى القمة بحيث يتم تنفيذها على مستوى المنظمة ككل. ومهما يكن الأسلوب المتبع في إعداد التخطيط الاستراتيجي فان المتوقع من الإدارة العليا إدارة العملية الشاملة للتخطيط الاستراتيجي بأسلوب يمكن جميع الوحدات الفرعية من التكامل مع بعضها ومع الخطة الإستراتيجية الشاملة للمنظمة.[1]

ثالثا طرق التخطيط الاستراتيجي : يرى الكثير من الباحثين أن هناك عدة طرق لبدء الدورة التخطيطية في المنظمة، ولا يعني استخدام طريقة معينة الاستغناء عن الطرق الأخرى، وكذا فان اختيار إحدى هذه الطرق هو مرتبط برؤية الإدارة العليا وفلسفتها في العمل، بالإضافة إلى الظروف البيئية المحيطة بالمنظمة. كما أنه بإمكان المنظمة تغيير الطريقة المستخدمة كلما وجدت ضرورة لذلك . ويمكن تلخيص طرق التخطيط فيما يلي :

أ_ طريقة التخطيط من أعلى إلى أسفل : بموجب هذه الطريقة فان دورة التخطيط تبدأ من الادارة العليا والتي تضع التوجهات العامة، والغايات والأهداف الإستراتيجية لصياغات تخطيطية يتم ذلك بعد سلسلة من الحوار والنقاش من أجل إنضاجها والاتفاق عليها. ومن ثم يطلب من الإدارة الوسطى اشتقاق أهدافها التشغيلية، وكذا صياغة خطط التنفيذ في ضوء التوجهات الإستراتيجية للمنظمة، ويتم ذلك أيضا بعد الحوار والنقاش لغرض اشتقاق هذه الأهداف والاتفاق عليها. بعد ذلك ترسل هذه الأهداف إلى الإدارة العليا من أجل الإقرار. وقد يسبق هذا الإقرار نقاش وحوار وتعديل. وبعد الإقرار ترسل الأهداف مجددا إلى الإدارة الوسطى والتي بدورها تطلب من الإدارة الدنيا وضع أهداف تفصيلية في ضوء الأهداف والتوجهات الإدارية العليا .

بعد ذلك يعاد الأمر صعودا من أجل الإقرار من طرف المستويات العليا في الهيكل التنظيمي .

والملاحظ أن استخدام هذه الطريقة يعطي حرية أكبر للإدارة العليا للتدخل في العملية التخطيطية وتوجهاتها.[2]

ب_ طريقة التخطيط من أسفل إلى أعلى : وبموجب هذه الطريقة فان دورة التخطيط تبدأ من الإدارة الدنيا، هذه الأخيرة التي تضع أهدافها التفصيلية في ضوء ظروف عمل واقعية هي أقرب إليها، ومن ثم

---

(1) _ مؤيد سعيد السالم، **أساسيات الإدارة الإستراتيجية**. ط1، عمان، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005، ص 51

(2) _ خالد محمد بني حمدان و وائل محمد صبحي إدريس، **الإستراتيجية والتخطيط الاستراتيجي : منهج معاصر**. عمان، الأردن: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2007، ص58

تقوم بإرسال هذه الأهداف التفصيلية إلى الإدارة الوسطى، والتي من المفترض أن تناقشها وتستوعبها ضمن إطار خططها التشغيلية. ويمكن أن تعاد للإدارة الدنيا من أجل تعديل أهدافها التفصيلية وخططها التكتيكية. ثم ترسل مجددا للإدارة الوسطى من أجل الإقرار، بعد ذلك تصعد للإدارة العليا والتي بدورها تحاور هذه الخطط التشغيلية لغرض الإقرار أو التعديل أو التغيير إذا تطلب الأمر ذلك، وهكذا فان الحوار يتكرر بين المستويات الإدارية الثلاثة قبل الاتفاق على الصيغة النهائية للخطة. والملاحظ أن استخدام هذه الطريقة يقيد من حرية الإدارة العليا من التدخل ففي كثير من الأحيان تجد نفسها ملزمة بما تم تطويره من أهداف في المستويات الأدنى.[1]

ج_طريقة التخطيط من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى : ويتم بموجب هذه الطريقة المزاوجة بين الطريقتين الأولى والثانية، وكذا التنسيق بينهما وذلك من خلال الحوار بين قيادات الإدارات العليا ومديري الإدارات، وتتبع هذه الطريقة غالبا في المنظمات ذات الحجم الكبير والتي تتبع أسلوب اللامركزية. وعليه فانه بهذه الطريقة يتم التنسيق بين الإدارة العليا والإدارات الأدنى حول وضع الاستراتيجيات والأهداف وكذا توظيف الإمكانيات المتاحة والمحتملة وإمكانية التعديل من خلال الحوار وإشراك الإدارات بفعالية أكثر من أجل الرقابة على أداءها .[2]

د _فريق التخطيط : تستخدم هذه الطريقة في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم حيث تغلب عليها المركزية، وقد تعتمد الإدارة على فريق من المخططين يضعون الخطط بصيغها الرسمية بعد عقد سلسلة من الاجتماعات مع مختلف مستويات التنظيم والاتفاق على الصيغ النهائية للخطة.[3]

وكلما كانت علاقة فريق المخططين والرئيس جيدة ويسودها التفاهم كلما كانت هذه الطريقة من الطرق الناجحة. أما في حالة ما إذا كان الرئيس أوتوقراطي السلوك فان النتائج المرجوة قد لا تحقق أهدافها.[4]

رابعا مراحل التخطيط الاستراتيجي : يعتبر التخطيط الاستراتيجي عملية نظامية لتحديد كيفية انتقال المنظمة من الوضع الحالي إلى مستقبلها المرغوب ، بحيث أن التخطيط الاستراتيجي عملية إتخاذ قرارات تستند أساسا على التساؤلات التالية : مالذي تقوم به المنظمة ؟ أين هي المنظمة الآن؟ أين ترغب الوصول ؟ كيف ستصل إلى هناك ؟ كيف تقيس مدى تقدمها ؟.[5]

وعملية التخطيط الإستراتيجي على مستوى المنظمة تتضمن مجموعة من الأنشطة والتي تتم وفق تسلسل معين أو وفق نموذج معين. وتبدأ بصياغة وتحديد رسالة المنظمة، على أثرها تحديد الأهداف

(1) _ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص 125

(2) _ خالد محمد بني حمدان و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص 60

(3)_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص 126

(4)_ خالد محمد بني حمدان و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص 61

(5) _ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص 102

الإستراتيجية، ومن ثم تحليل البيئتين: الداخلية للتعرف على نقاط القوة والضعف، والخارجية لاستكشاف الفرص والتهديدات والوصول إلى مرحلة تحديد البدائل الإستراتيجية وتقييمها واختيار البديل الأمثل منها. وستتم معالجة تلك المراحل في هذا الفرع من البحث .

أولا صياغة الرسالة والرؤيا الإستراتيجية : إن السؤال الذي يطرح نفسه لدى أغلبية الناس في طفولتهم وربما أثناء حياتهم الوظيفية هو : مالذي تود أن تكون عليه عندما تكبر؟ . فكما يحتاج الناس إلى إصدار أحكام عن نوعية الشخصية والأنشطة والاتجاهات التي يجب تنميتها وتبنيها، فان المنظمات كذلك تنتهج نفس الأسلوب. وسيتم التعرض لكل من الرسالة والرؤية فيما يلي :

أ _مفهوم وأهمية رسالة المنظمة : يرتبط وجود أي منظمة برسالة معينة تسعى إلى تحقيقها. إذ تستمد هذه الرسالة مقوماتها الأساسية من القيم التي تحملها المنظمة ومن البيئة التي تعمل بها المنظمة ومن المجتمع الذي تنتمي إليه، فالرسالة هي الغرض أو سبب وجود المنظمة في بيئة معينة.[1]

تعكس رسالة المنظمة الهدف العام، والذي يوجه ويرشد عملية اتخاذ القرارات على مستويات المنظمات المختلفة، ومن غير العملي والواقعي لأي منظمة أن تحدد أهدافها وإستراتيجيتها بدون وجود رسالة واضحة.[2]

كما أن الرسالة تحمل إجابات لأسئلة تطرحها المنظمة : من نحن ؟ ماذا نريد أن نكون ؟ مالذي نرغب فعله ؟ فالرسالة تبين الطريق المباشر الذي ستتبعه المنظمة. إذ أنها الدليل لاختيار البديل.[3]

والرسالة هي أحسن إحساس شخصي عميق والتزام واعي بالهدف الذي أنشأت من أجله المنظمة، فهي تحدد سبب وجود المنظمة وطبيعة عملها، ومن المفترض أن يتحول هذا الإحساس الشخصي والجماعي إلى التزام ومسؤولية جماعية يشترك فيها أعضاء التنظيم، كما أن الرسالة تعطي الإمكانيات للمسؤولين في حشد جيد للموارد والطاقات الذهنية والبدنية للعمل معا نحو الأهداف الأساسية.[4]

ولقد استعمل **بيتر دراكر Peter Drucker** مصطلح الرسالة لتبيين جواب واضح وشامل لكل الأسئلة الممكن طرحها للمسيرين : ما هو عملنا ؟ [5]

ويمكن أن نعرف الرسالة في كلمات بسيطة بأنها " الإطار المميز للمنظمة، عن غيرها من المنظمات الأخرى من حيث مجال نشاطاتها ومنتجاتها وعملائها وأسواقها، والتي تعكس السبب الجوهري لوجود المنظمة وهويتها ونوعيات عملياتها وأشكال ممارساتها".[1]

---

(1) _ مؤيد سعيد السالم، **المرجع السابق**، ص 71

(2)_ سيد محمد جاد الرب، **المرجع السابق**، ص142

(3)_ Raymond _ Alain Thiétart , Jean _ Marc Xuereb, **Stratégie Concepts . Méthodes mise en œuvre**._ Paris ,France: dunod, 2005 , p 27

(4)_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص 134

(5)_ Jean_ Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni, **Management (Stratégie et Organisation)**. 3é édition, Paris, France : vuibert , 2000 , p109

والجدير بالذكر أن الرسالة الواضحة تصف القيم والأولويات في المنظمة، كما أن عملية وضع رسالة المنظمة تجبر الإستراتيجيون على التفكير في طبيعة ونطاق العمليات الحالية بالإضافة إلى تقييم جاذبية الأسواق وكذا الأنشطة المستقبلية. حيث تصور الرسالة الواضحة الاتجاه المستقبلي للمنظمة. فقد أوضحت بعض الدراسات في الو.م.أ أن 60%من المنظمات تلتزم بالرسالة الرسمية التي تضعها، كما أن المنظمات الناجحة عادة تكون قد قامت بإعداد رسالة واضحة بالمقارنة مع المنظمات ضعيفة الأداء. [2]

كما تلعب صياغة رسالة المنظمة دورا هاما في تنمية الإستراتيجية ، بحيث أنها تمثل معيار يتم الاستناد إليه في توليد وتصفية البدائل الإستراتيجية أي أن الاستراتيجيات التي لا تؤيد رسالة المنظمة يجب إهمالها أو إعطاءها أولوية متدنية عند القيام بعملية تحليل وتقييم البدائل الإستراتيجية.[3]

ب _مفهوم و أهمية الرؤية الإستراتيجية: يعتبر وجود رؤية إستراتيجية واضحة ومميزة بمثابة حجر الزاوية في بناء وتحقيق الإستراتيجية الفعالة، فلا يستطيع المدير ممارسة دوره القيادي واتخاذ قراراته الإستراتيجية في ظل غياب مفهوم التوجه المستقبلي للنشاط الذي يتضمن أمورا عديدة من بينها نوعية احتياجات العملاء التي يجب إشباعها، ونوعية المركز السوقي الذي يجب تحقيقه في مواجهة المنافسين.[4]

تعبر الرؤية عن صورة تخيلية ذهنية، أو حلم نصبو إليه مستقبلا، وبصفة عامة يمكن القول عن الرؤية أنها:

_ عبارة موجزة تخاطب القلب والروح.

_ تركز على رغبة المنظمة في التميز والتفوق والإبداع.

_ تصاغ بلغة عاطفية مؤثرة .

_ تشد وتجذب العاملين وتشحذ هممهم لتحقيقها .

_ يجب أن تكون واقعية وقابلة للتطبيق.[5]

تمثل صياغة الرؤية الإستراتيجية مباراة في الفكر الاستراتيجي الخلاق حول مستقبل المنظمة، ونوعية الأنشطة المرغوبة، ومكانتها السوقية المتوقعة، مما يساعد في وضع المنظمة على مسار استراتيجي فعال والذي تلتزم به الإدارة إلى أقصى حد ممكن لتنميتها.[6]

والجدير بالذكر أنه حينما تنجح الرؤية الإستراتيجية في ترسيخ تصور ملموس حول الموقف الذي

([1]) _ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص 92

([2])_ نادية العارف، **المرجع السابق**، ص21

([3])_ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص94

([4]) _ مؤيد سعيد السالم، **المرجع السابق**، ص 72

([5])_ عبد الله محمد الخياط، **المرجع السابق**، ص168

([6])_ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص93

تنشده المنظمة ونوعية المسارات التي يجب إتباعها، وبالتالي سوف تكون الرؤية قادرة على توجيه عملية اتخاذ القرارات، وتحديد ملامح إستراتيجية المنظمة، وكذا التأثير على الطريقة التي يدار بها النشاط، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق قيمة إدارية حقيقية.[1]

ج_ الفرق بين رسالة ورؤية المنظمة الإستراتيجية : هناك من يفرق بين الرؤية والرسالة، على اعتبار أن " الرسالة " تمثل الواقع الحالي للمنظمة، في حين أن " الرؤية " تصف : ماذا تريد أن تكون عليه المنظمة مستقبلا، كما أنها أحلام المنظمة وطموحاتها والتي لا يمكن تحقيقها في ظل الإمكانات الحالية، وان كان من الممكن الوصول إليها في الأجل الطويل.[2]

د_ خصائص صياغة الرسالة والرؤية الإستراتيجية : إن صياغة الرؤية الإستراتيجية ورسالة المنظمة تتسم بالعديد من الخصائص يمكن تلخيص أهمها فيما يلي: أن تكون واضحة وبسيطة وعباراتها دقيقة، أن تكون لها القابلية للتحول إلى خطط وسياسات، أن تكون واقعية وموضوعية، إثارة وتعميق الحماس والتفاؤل لدى أعضاء المنظمة، التوجه بظروف السوق وحاجات العملاء، الانسجام مع الغايات والأهداف الإستراتيجية، أن يتم قبولها وتأييدها من طرف أعضاء المنظمة، تحقيق التناسق والترابط الموضوعي بين إمكانيات المنظمة وأهدافها من ناحية، وبين أهداف المنظمة و أهداف المجتمع من ناحية أخرى، تعزيز آلية المشاركة في اتخاذ القرارات الإستراتيجية في المنظمة، الارتباط بقيم ومعتقدات المنظمة، والقدرة على التكيف مع البيئة المحيطة.[3]

هـ _مفهوم القيم وأهميتها : تمثل القيم قواعد إرشادية وإطار سلوكي يعبر عن نظرة المنظمة وفلسفتها وأسلوب تعاملها مع المجتمع والمتعاملين والموظفين، وتنطلق القيم من الثقافة المؤسسية التي تحرص المنظمة على تعميمها وضمان التزام الإدارة العليا والموظفين بتطبيقاتها ومتطلباتها .[4]

وامتلاك المنظمة لقيم لا يمكن أن يكون فعالا الا من خلال إعلانها وإيصالها لمختلف الجهات ذات العلاقة. فمن المفترض أن تكون هذه القيم مدركة ومحسوسة ويتقاسمها الجميع ويعيشونها، وإذا ما امتلكت جميع المنظمات قيما تجسدها سلوكياتها اليومية فان هذه القيم لا يتم تغييرها يوميا، بل إنها تمثل مبادئ إرشادية للمنظمة وهي تتعامل مع من يحيط بها.[5]

وتختلف القيم في المنظمات حسب خصوصية واعتبارات كل منظمة، وسنذكر منها مايلي: الأخلاق، الجودة، السلامة، (أي الأخذ بالبعد البيئي بعين الاعتبار)، الإبداع والمعرفة الربحية، تنوع المنتجات

(1)_ **نفس المرجع**، ص94

(2)_ مؤيد سعيد السالم، **المرجع السابق**، ص 72

(3)_ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص114

(4) _ عبد الله محمد الخياط، **المرجع السابق**، ص170

(5) _ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص205

والخدمات، تنوع العملاء، الاستجابة للعملاء، التركيز الجغرافي ... الخ.[1]

ثانيا تحديد الأهداف الإستراتيجية : إن الأهداف هي عروس التخطيط، فلا وجود لتحقيق بدون أهداف، ويتعين على المنظمة تصميم أهداف إستراتيجية طويلة الأجل تهيئ إطارا لعمل الإدارة بما يؤدي إلى بلوغ غايتها وتحقيق رسالتها.[2]

وتختلف الأهداف عن الغايات كون أن الغاية هي عبارة عامة لما ترغب المنظمة في تحقيقه دون أن يكون ذلك محددا بإطار زمني أو أن يتم التعبير عنه كميا .

أ_ مفهوم الأهداف الإستراتيجية : يمكن القول أن الأهداف الاستراتيجة ماهي إلا مجموعة غايات بعيدة الأمد، تمثل مستويات أداء مطلوب تحقيقها، على أن تكون ملائمة لقدرات المدراء ومعارفهم ومهاراتهم وما ينبغي أن تتوفر من موارد واستعدادات عند منظماتهم. وبالتالي فهي ترجمة لطموحات وتوقعات مجموعات قوى المساهمين في المنظمة واستجابة حية لها. وقد قرن نجاح المنظمة والمدراء بتحقيق ذلك التناسق بين الأهداف بعيدة المدى وطلبات البيئة. وضمن هذا السياق وصفت الأهداف الإستراتيجية بأنها تعبير عن توقعات المساهمين داخل المنظمة وخارجها ومواردها البشرية وأغراضها ورسالتها ، فهي غايات المنظمة ذات المنطق الكمي.[3]

ويتم تصميم الأهداف الإستراتيجية من قبل الإدارة العليا بالمنظمة، بحيث أنها أهداف تركز على مسائل عامة وعريضة ومن أمثلة هذه الأهداف :

_ " أن تكون تكاليفنا أقل من منافسينا الرئيسيين ".

_" أن نقدم أعلى مستوى جودة بالسوق ".

ب_ أهمية تحديد الأهداف: هناك العديد من الأسباب تبرر ضرورة وضع الأهداف بالنسبة للمنظمات، تتمثل أهمها فيما يلي:[4]

_ تعتبر الأهداف مرشدا لاتخاذ القرارات، فهي تمثل العامل المحدد لأنواع القرارات المناسبة للمواقف التي تواجهها المنظمة، كما أن الأهداف تفسر سبب تأثر المنظمة بالظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فان القرارات مرتبطة بالأهداف ومستمدة منها .

_ تساعد الأهداف في تركيز جهود الأفراد والوحدات لأن لا يحدث ازدواج أو تضارب فيما بين الإدارات والأقسام والأفراد .

_ توفر الأهداف الأساس أو المعيار لتخصيص الموارد داخل التنظيم .

([1])_ **نفس المرجع**، ص201

([2])_ أحمد سيد مصطفى، **المرجع السابق**، ص95

([3])_ نعمة عباس الخفاجي، **الإدارة الإستراتيجية _ المداخل والمفاهيم والعمليات.** ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص94

([4])_ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، **المرجع السابق**، ص95

_ تساهم الأهداف في تفويض السلطة وذلك من خلال تحديد مسؤولية كل إدارة أو قسم أو فرد بناءا على الأهداف التي أنيطت لكل منهم .

_ إن الأهداف تساهم في تبيان العلاقات بين المنتجات والأسواق وما يجب التركيز عليه، كما أنها تساهم في تبيان العلاقات بين الإدارات المتعددة بالمنظمة، سواء كانت بشكل رأسي أو أفقي، علاقات تعاون أو علاقات سلطة.

_ تساعد الأهداف في عملية تقييم الأداء من خلال توفير الأسس والمعايير التي تستخدم في الرقابة و تقييم الأداء سواء كان على مستوى المنظمة ككل أو على مستوى كل فرد.[1]

ج_ الشروط الواجب توفرها في الأهداف الإستراتيجية : حتى تتسم الأهداف بالفاعلية فقد أشارت نتائج الدراسات إلى ضرورة توافر مجموعة من الشروط وهناك من يطلق عليها خصائص الأهداف الجيدة وهي كالآتي :[2]

ج_1_ القبول : ويتحقق القبول من خلال مشاركة العاملين في تحديد الأهداف، وقد يمتد القبول ليشمل الفئات الخارجية مثل جماعات الضغط أو المنظمات التشريعية وغيرها من الفئات التي قد تقف عائقا دون تحقيق الأهداف المزمعة .

ج_2_ القابلية للقياس : يجب أن تعكس عملية صياغة الأهداف بدقة ووضوح مالذي يجب تحقيقه ومتى، وبالتالي فان الأهداف يجب أن تكون قابلة للقياس عبر الوقت .

ج_3 _المرونة : أي قدرة الأهداف على تحقيق التكيف مع المتغيرات غير المتوقعة في بيئة أعمال المنظمة ، وحتى لا تكون هذه المرونة على حساب دقة الهدف أو أن يكون لها تأثير على ثقة العاملين في الأهداف الموضوعة، فانه يحبذ أن يحدد نطاق للتعديل (أن يكون تغيير في مستوى الهدف وليس طبيعته).

ج_4_ الوضوح والفهم : بمعنى ضرورة أن تصاغ الأهداف بالأسلوب الذي يوحد بين فهم كل من واضع الهدف والقائم بتنفيذه على السواء.[3]

ج_5 _الملائمة: أي أن تتناسب الأهداف الموضوعة مع الأغراض العامة للمنظمة كما تم التعبير عنها في رسالتها .

ج_6 _ القابلية للتحقيق : بمعنى أن تكون الأهداف متسقة مع نوعية القدرات والإمكانات (المادية، المالية، البشرية) التي تمتلكها المنظمة. وكذا يجب أن تعكس مصالح الأطراف ذات العلاقة بصورة متوازنة، ومراعاة العلاقة بين مصالح المنظمة ومصالح البيئة المحيطة.

---

(1)_ عبد السلام أبو قحف، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، **المرجع السابق**، ص30

(2)_ Raymond _ Alain Thiétart,Jean_Macxuereb, **op. cit**, p38

(3)_ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص140

ج_7_ التحفيز : فكلما وضعت الأهداف في مستوى تحفيزي كلما ارتفعت إنتاجية الأفراد. أي أن الأهداف المرتفعة تثير تحدي الأفراد وتحثهم على الأداء المتميز. فلا تثبط من هممهم، أو أن تكون سهلة التحقيق للغاية. [1]

د _نظريات صياغة الأهداف الإستراتيجية :على الرغم من أن التنظير في هذا المجال لازال محدودا، ربما لحداثة علم الإدارة الإستراتيجية ومعاصرته، إلا أنه يمكن تقديم عدد من التفسيرات لأسلوب إدارة المنظمات في صياغة الأهداف الإستراتيجية، وهي كما يلي :

د_1_ النظرية العقلانية : وبمقتضاها يتولى مؤسس المنظمة مهمة وضع أهدافها الإستراتيجية، خاصة عند ولادتها وقد تناط هذه المهمة بالمدير الأعلى أو الإدارة العليا على افتراض امتلاكهم معرفة تامة بموارد وإمكانيات المنظمة ومحيطها الخارجي، فالسمة السائدة هي إتباع أسلوبا مركزيا في صياغة الأهداف الإستراتيجية.[2]

د_2_ النظرية السلوكية : وفق هذه النظرية فان روادها يتزعمون فكرة التعاون والمشاركة على اعتبار أن المنظمة وحدة اجتماعية هادفة، وبالتالي فهي تشجع مشاركة الموارد البشرية في مختلف مستويات المنظمة في صياغة أهدافهم لتتراكم وتؤلف بمجموعها الأهداف الإستراتيجية. وبالتالي فهي تحمل سمة أخلاقية وتولد وعي وقبول مشترك بين الإدارة العليا وباقي المستويات الإدارية، مما يجعل تحقيق الأهداف الإستراتيجية مسؤولية مشتركة وليست فردية .

د_3_ النظرية السياسية : في ظل هذه النظرية فان عملية صياغة الأهداف الإستراتيجية تأتي استجابة واعية بمصالح المنظمة ومصالح المنظمات في بيئتها الخارجية والإقليمية والقومية والدولية والعالمية، واستجابة لآلية الصراع الاستراتيجي ما بين تلك المصالح. مما يملي على الإدارة العليا التفكير باستخدام أساليب تفاوض ومساومة تحقق توازنا بين المصالح الإستراتيجية بحيث تؤهل المنظمة احتلال مركز القيادة الإستراتيجية المهيمن أو التحدي في أسواقها الهادفة. وتتأثر صياغة الأهداف الإستراتيجية بتوقعات الائتلافات داخل المنظمة وخارجها، وأسلوب التعامل مع الخطر والغموض البيئي. ومن ثم الاستعانة بلغة ميكيافلية أسلوبا يضمن نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها في البقاء والتكيف على الأمد البعيد.[3]

ثالثا تحليل البيئة الداخلية والخارجية : يعرف التحليل البيئي على أنه مراقبة بيئات المنظمة لتحديد جوانب القوة والضعف والفرص والتهديدات المؤثرة في قدرة المنظمة للوصول إلى غاياتها، وهو يتضمن تحليل البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمنظمة. فالتحليل الاستراتيجي يركز على بعدين مكملين، بعد

([1])_ **نفس المرجع**، ص141

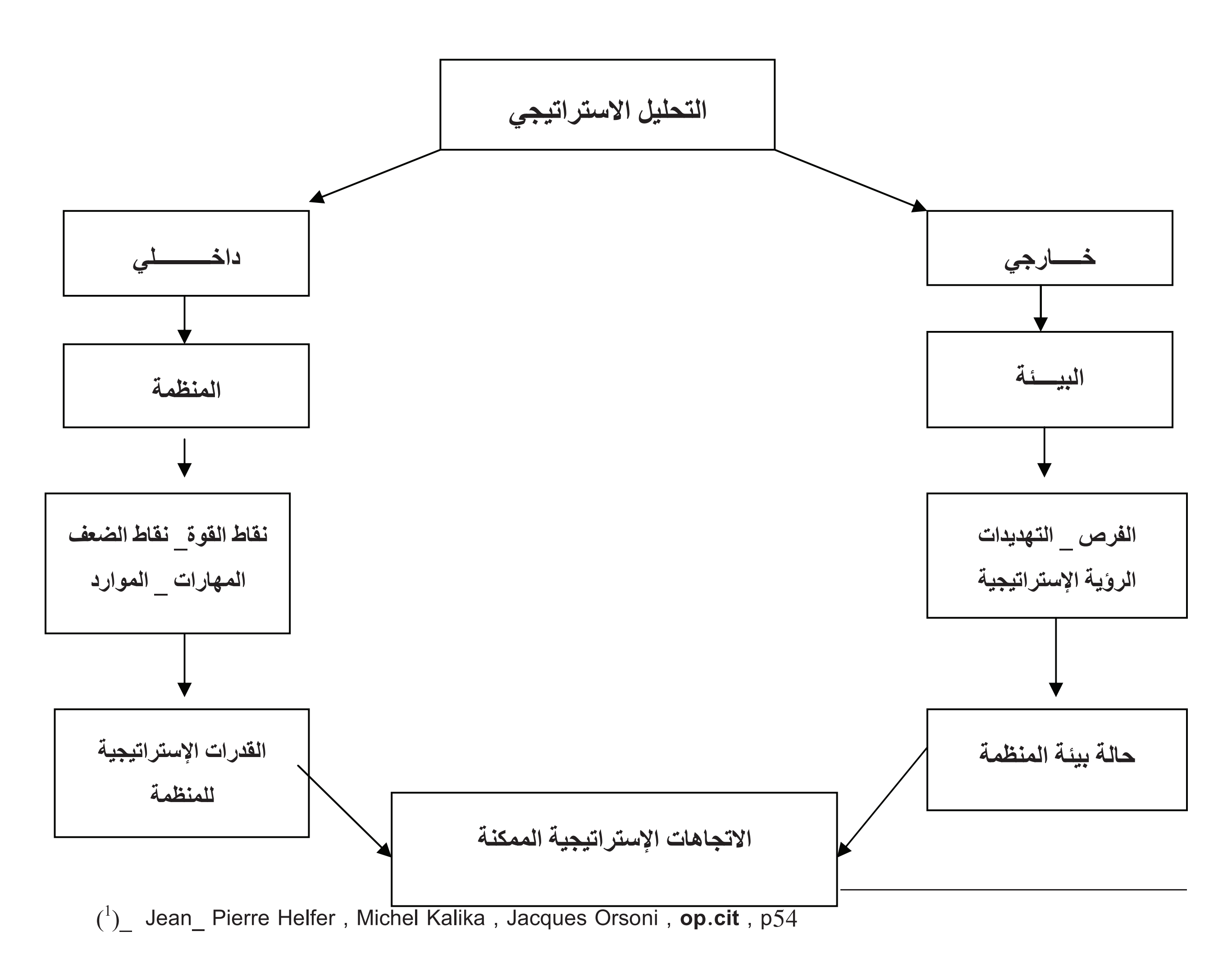
([2])_ نعمة عباس الخفاجي، **المرجع السابق**، ص96

([3])_ **نفس المرجع**، ص97

داخلي (التحليل الداخلي للمنظمة)، وبعد خارجي (التحليل الخارجي) خاص بمحيط المنظمة، على اعتبار أن المنظمة نظام مفتوح على المحيط، والإستراتيجية تحدد نمط العلاقة بين المنظمة والمحيط .[1]

والشكل الموالي يوضح ذلك :

شكل رقم (2) : أبعاد التشخيص الاستراتيجي



([1])_ Jean_ Pierre Helfer , Michel Kalika , Jacques Orsoni , **op.cit** , p54

Source : Jean_ Pierre Helfer , Michel Kalika, Jacques Orsoni, **Management Stratégie et Organisation)** 3é édition, Paris, France :vuibert, 2000 , p55

أ_ تحليل البيئة الداخلية للمنظمة : في هذا الصدد سيتم تعريف البيئة الداخلية، العناصر المكونة للبيئة الداخلية ، أهمية تحليل البيئة الداخلية.

أ_1_ تعريف البيئة الداخلية : وهي التي يمكن للمنظمة التحكم فيها والتأثير عليها وتغييرها وفق ما تحتاجه لصياغة إستراتيجيتها، والتي تتمكن من خلالها الإدارة الإستراتيجية من تسيير مؤسستها بفعالية أكبر وأدق. ولكي تتمكن المنظمة من صياغة إستراتيجيتها لابد لها من تحليل كاف وجيد لبيئتها وإمكانياتها الداخلية في وظائف ونشاطات المنظمة الرئيسية لأنها تعتبر الأعمدة الأساسية لأنشطتها. [1]

أما تحليل البيئة الداخلية فالمقصود منه هو عملية فحص وتحليل العوامل الخاصة بوظائف وأنشطة المنظمة، وكذا مهنة المنظمة والكفاءات التي تتوفر عليها، ونظام المعلومات فيها، وبالتالي فهي عملية تحليل الأنشطة الإستراتيجية الخاصة بالمنظمة كل على حدى، لتحديد نقاط القوة ونقاط الضعف الداخلية، ولمقارنتها مع المنافسين، من أجل تقدير الموقع النسبي للتوجه المثالي وفق الشروط التنافسية للمحيط.[2]

أ_2_ العناصر المكونة للبيئة الداخلية : تشتمل البيئة الداخلية على ما يلي :

أ_2_1_ هيكل المنظمة : ويقصد به نظامها في الاتصالات، الصلاحيات، تدفق العمل، تشريح المنظمة وعلى شكل خريطة تنظيمية، وإذا تطابق هيكل المنظمة مع الاستراتيجيات الآنية والمستقبلية فان ذلك يعتبر نقطة قوة كبرى في المنظمة والعكس صحيح فعدم التجانس والتوافق ينتج عنه ضعف قد يعيق المنظمة لتنفيذ إستراتيجيتها مما ينعكس على أداءها العام. [3]

أ_2_2_حضارة المنظمة: وهو مفهوم يستخدم للإشارة إلى الفلسفة، والاتجاهات والاعتقادات والقيم المشتركة والتي تكون الأساس لكل أعمال وأنشطة المنظمة. وتتكون حضارة المنظمة من خلال الرسائل والاستراتيجيات السابقة التي تم انجازها، كما أنها تكون العامل المؤثر بصورة كبيرة جدا في تشكيل الرسائل و الاستراتيجيات المستقبلية للمنظمة. فحضارة المنظمة توفر صورة متكاملة والتي تعكس القيم

---

(1) _ الطيب الدوادي، " أثر تحليل البيئة الخارجية في صياغة الإستراتيجية "، **مجلة الباحث** (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)، العدد الخامس، 2007، ص39

(2)_ Raymond _ Alain Thietart, **La Stratégie d'entreprise**. 2é édition, paris, France :édisience, 1993, p 86

(3) _ طاهر محمود الكلالدة، **المرجع السابق**، ص33

والاعتقادات حول أين كانت المنظمة في الماضي، وكيف كانت، وماهي الآن، وكيف ستكون في المستقبل. [1]

أ_3_ أهمية تحليل البيئة الداخلية: إن دراسة البيئة الداخلية يساعد المنظمة لتبيان نقاط القوة من أجل تعزيزها ونقاط الضعف من أجل معالجتها، ومن خلال النقاط التالية سنوضح أهمية تحليل البيئة الداخلية:

1 _المساهمة في تقييم الإمكانيات المادية والبشرية.

2 _اكتشاف نقاط القوة وبالتالي تصحيحها وتقويمها بسهولة.

3 _معرفة نقاط الضعف.

4 _معرفة مدى كفاءة البناء التنظيمي الخاص بها ومدى قوة العلاقات بين الأفراد وتماسك جماعات العمل والحرص على مؤسستهم .

5 _معرفة مدى توافر الأفراد العاملين بها وقدراتهم ومهاراتهم الفنية.

6 _إمكانية التوسع الرأسي و الأفقي... الخ [2]

وبالتالي فان تحليل البيئة الداخلية للمنظمة يهدف إلى تحديد جوانب القوة والضعف وهو أمر لازم لتحديد الفرص التي يمكن أن تستغلها المنظمة، وكذا التهديدات وكيفية مواجهتها، وان تحديد نقاط القوة والضعف يساعد على تنمية عدد من الاستراتيجيات البديلة لاستغلال الفرص البيئية أو تجنب التهديدات.[3]

ب_ تحليل البيئة الخارجية للمنظمة: يتضمن تحليل البيئة الخارجية للمنظمة مراحل يتم فيها جمع البيانات والمعلومات ثم تحليلها وتقييمها. وسنتطرق إلى تعريف البيئة الخارجية، متغيرات البيئة الخارجية، أهمية تحليل البيئة الخارجية.

ب_1 تعريف البيئة الخارجية : ويقصد بها مجموعة العوامل التي تحيط وتؤثر بشكل أو بآخر على المنظمة وإستراتيجيتها وتتمثل هذه العوامل في المتغيرات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الطبيعية، التكنولوجية والثقافية ..وغيرها [4]

وعليه فان البيئة الخارجية تتمثل في تلك المتغيرات التي تنشأ وتتغير خارج المنظمة والتي تؤدي إلى تغيير حتمي في مسار المنظمة وبالتالي تؤثر في المنظمة، إلا أن المنظمة لا يمكنها أن تؤثر فيها. وعليه فانه ينبغي على المنظمة دراسة ومتابعة هذه المتغيرات باستمرار. ويمكن القول أن نجاح المنظمات أو فشلها يتوقف إلى حد كبير على قدرتها في خلق درجة عالية من التوائم بين أنشطتها وبين البيئة التي تعمل فيها. [5]

---

(1) _ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص75

(2) _ الطيب الدوادي، **المرجع السابق**، ص42

(3) _ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص168

(4) _ الطيب الدوادي، **المرجع السابق**، ص39

(5) _ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص111

ب_2 متغيرات البيئة الخارجية : تعرف البيئة الخارجية ببيئة الفرص والتهديدات وتشتمل البيئة الخارجية على المتغيرات التالية :

ب_2_1 المتغيرات الاقتصادية: وتشمل العديد من العناصر كالدخل القومي، معدل الفائدة، الناتج القومي، متوسط دخل الفرد، نسبة البطالة، السياسة الجمركية، درجة النمو، الضرائب... وغيرها.

فالمنظمة تسعى إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية في ظل المحيط التنافسي، ولذلك فهي تقوم بتحليل العوامل الاقتصادية لمعرفة نقاط القوة والضعف لديها. [1]

ب_2_2 المتغيرات الاجتماعية: وتشمل العادات والتقاليد، اللغة، نسبة الأمية، معدلات النمو السكاني، توزيع السكان على المناطق الجغرافية، دور المرأة في المجتمع ... الخ [2]

ب_2_3 المتغيرات الفنية أو التكنولوجية : فالتغير السريع الذي يحدث في التكنولوجيا يؤدي إلى صعوبة التنبؤ بالخطر الحقيقي الذي يمكن أن تواجهه المنظمة، وبالتالي عليها المتابعة وبصفة مستمرة أي تطور فني يحدث. مثلا عندما نزلت الأقلام الجافة للسوق لكي تحل محل أقلام الحبر لم تتوقع الشركات المنتجة لأقلام الحبر أن الأقلام الجديدة سوف تشكل تهديدا أو خطرا عليها في السوق.[3]

ب_2_4 المتغيرات السياسية والقانونية : وتتمثل في درجة الاستقرار السياسي، درجة التدخل الحكومي في ميدان الأعمال، الأحزاب، القوانين السائدة، النقابات والاتحادات ... الخ

ب_2_5 المتغيرات الدولية : ومنها التكتلات الدولية الاقتصادية، الأحلاف العسكرية، التجمعات الاقتصادية ... الخ. ويمكن القول إن مثل هذه القوى لا تؤثر بطريقة مباشرة على نشاطات المنظمة في المدى المنظور، ولكن يمكن أن تؤثر على القرارات ذات المدى الطويل وعلى إستراتيجية المنظمة.[4]

ب_3 أهمية تحليل البيئة الخارجية: لتحليل البيئة الخارجية أهمية كبيرة والعديد من الأدوار نظرا لأن تأثير البيئة يختلف من منظمة لأخرى. وتتمثل أهمية تحليل البيئة الخارجية فيما يلي :

1 _توفير المعلومات: فعلى الإدارة الإستراتيجية تحليلها وتمحيصها، لأنه على ضوء هذه المعلومات تتمكن من التحكم في العديد من الأنشطة وتوجيهها حسب تلك المعلومات، كما أنه من الضروري التأكد من صحة المعلومات الواردة لأن الأخطاء الواردة غير مسموح بها.[5]

(1)_ Alain Charles Martinet ,**Management Stratégique (Organisation et Politique)**. paris,France : édisience, 1994 , p 34

(2)_ طاهر محمود الكلالدة، **المرجع السابق**، ص32

(3) _ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص123

(4) _ طاهر محمود الكلالدة، **المرجع السابق**، ص32

(5) _ الطيب الدوادي، **المرجع السابق**، ص41

2 _في صياغة الأهداف: إن دراسة وتحليل البيئة الخارجية يساعد على وضع أو تعديل الأهداف والتي تسعى المنظمة لتحقيقها. كما أنه يساعد في جعلها أهداف واقعية وعملية طالما صممت ونفذت على ضوء استشراف متغيرات مستقبلية. [1]

3_ صياغة إستراتيجية الموارد: حيث أن فهم المتغيرات البيئية المختلفة يساعد في بيان الموارد المتاحة (مواد أولية، رأسمال، تكنولوجيا، أفراد... الخ) و بالتالي كيفية الاستفادة منها.

4 _النطاق والمجال المتاح أمام المنظمة: يساهم تحليل البيئة الخارجية في تحديد نطاق السوق المرتقب ومجال المعاملات المتاحة أمامها (السلع، الخدمات، طرق التوزيع ومنافذه وأساليب وشروط الدفع وتحديد أسعار وخصائص المنتجات المسموح بها، القيود المفروضة من قبل الجهات القانونية والتشريعية ... الخ) كما أنه يساعد في توضيح علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى (سواء كانت تمدها بالمنتجات أو تستقبل منها أو تعاونها في عملياتها و نشاطاتها) .

5 _إن تحليل البيئة الخارجية يساهم في تحديد سمات المجتمع والجماهير التي تتعامل معها المنظمة من خلال القيم السائدة، وأيها يحظى بالأولوية وكذا أنماط السلوك الإنتاجي و الاستهلاكي للأفراد والمجتمعات.

6 _إن تحليل البيئة الخارجية يساهم في صياغة رسالة المنظمة ومجال عملها كما أنه يبين الفرص التي يمكن اقتناصها وكذا المخاطر والمعوقات الواجب تجنبها.[2]

7_ يساعد تحليل البيئة الخارجية المنظمة على تصميم الافتراضات اللازمة للتنبؤ بحجم الطلب وتوزيعه جغرافيا أو زمنيا، وبتوجهات المنافسين والمشرعين والسياسيين.[3]

إن لتحليل البيئتين الداخلية والخارجية أهمية بالغة لرسم أي إستراتيجية للمنظمة، فالتحليل الجيد للبيئة الداخلية يبين عدة نقاط أساسية تعتمدها المنظمة لصياغة إستراتيجيتها كنقاط القوة ونقاط الضعف، وبذلك تساهم في تحديد بعض الأهداف، فتبرز مدى فعالية الأنشطة ومدى تكاملية الهيكل التنظيمية.[4]

رابعا تحديد البدائل الإستراتيجية: إن تحديد البدائل الإستراتيجية التي يمكن أن تتبعها المنظمة يتوقف على نتائج تحليل البيئة الخارجية والبيئة الداخلية للمنظمة. [5]

فعلى الاستراتيجيين التوصل إلى مجموعة معقولة من الاستراتيجيات البديلة الجذابة، كما ينبغي تحديد المزايا والعيوب والتكلفة والمنفعة المرتبطة بكل إستراتيجية من هذه الاستراتيجيات البديلة. ويجب أن تشمل عملية تعريف الاستراتيجيات البديلة وتقييمها العديد من المديرين والعاملين الذين اشتركوا في وضع

([1]) _ احمد سيد مصطفى، **المرجع السابق**، ص121

([2]) _ الطيب الدوادي، **المرجع السابق**، ص41

([3]) _ أحمد سيد مصطفى، **المرجع السابق**، ص121

([4])_ الطيب الدوادي، **المرجع السابق**، ص44

([5])_ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص233

رسالة المنظمة وفي عملية تحليل البيئتين الداخلية والخارجية، فيجب أن يكون هناك ممثلين عن كل إدارة أو قسم في المنظمة في عملية تحديد الاستراتيجيات البديلة. تماما كما حدث في أنشطة وضع الإستراتيجية. ثم يتم جمع هذه الاستراتيجيات البديلة التي اقترحها المشاركين وتناقش في اجتماع أو في سلسلة اجتماعات، على أن تكون هذه البدائل في صورة مكتوبة، وبعد دراسة كل الاستراتيجيات المقترحة، يتم ترتيبها وفقا لجاذبيتها من وجهة نظر كل المشاركين، والترتيب يكون على الشكل التالي :

الترتيب الأول (1): ينبغي عدم تطبيقها .

الترتيب الثاني (2): محتمل تطبيقها.

الترتيب الثالث (3): غالبا لابد من تطبيقها.

الترتيب الرابع (4): مؤكد لابد من تطبيقها.[1]

وعن هذه العملية تنتج قائمة من الاستراتيجيات التي تعكس حكمة وفطنة وحنكة المجموعة.

وبما أنه يوجد لدى الإدارة العليا عدد من البدائل الإستراتيجية فان عليها أن تختار منها ما يتلاءم مع ظروفها. وقد وضع الباحثين العديد من البدائل الإستراتيجية المتاحة أمام المنظمة سنتعرض إلى أهمها في ما يلي:

أ ـإستراتيجية التبلور التدريجي: إن هذه الإستراتيجية تعكس منهجا يقوم في مرحلة أولى منه على التجريب، فلا تتبلور منه إستراتيجية كلية إلا من خلال تراكم خبرات وممارسات علاج مشكلات هنا أوهناك، وتصحيح أنظمة في هذه المنظمة أو تلك، وتغيير ممارسات هذا القطاع الحكومي أو ذاك. وتعتبر هذه الإستراتيجية أقرب إلى منهج المحاولة والخطأ منها إلى التجريب المخطط، إذ أنها تمثل في أفضل حالاتها المنهج الاستطلاعي الذي يحاول استكشاف المسارات الأفضل أو الأكثر مناسبة لبناء أنظمة إدارية أو للتغيير أو الإصلاح. وتعتبر إستراتيجية التبلور التدريجي غير ناضجة أو غير واضحة الاتجاه، على الأقل في المرحلة التي تتم فيها عمليات الإصلاح والتطوير بالاعتماد على المحاولة والخطأ، والاستطلاع الصرف. إذ أن ما يتم بناؤه من أنظمة وما يتم تشكيله من كوادر وظيفية في المرحلة الأولى هو بالقدر الذي يمكن المنظمة من اجتياز مرحلة الميلاد واكتساب الوجود الفعلي. وبعد هذه المرحلة، تتضح أبعاد الوظائف والأدوار التي تقوم بها المنظمة، وبالتالي يتم تعديل وتغيير الأنظمة التي سارت عليها خلال المرحلة الأولى، واستكمال مالم يتم بناؤه ووضعه منها. وهكذا تتراكم التعديلات هنا وهناك، ويصدر منها ما ينسخ سابقه، حتى يتراكم في النهاية ما يشكل منهجا للتغيير والإصلاح. [2]

([1]) _ نادية العارف، **المرجع السابق**، ص236

([2]) _ أحمد صقر عاشور، **إصلاح الإدارة الحكومية ـآفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية**. القاهرة، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص34

ب _ **إستراتيجية رد الفعل:** وهي الإستراتيجية التي تقوم على مواجهة المشكلات التي تعاني منها المنظمات الحكومية بعد حدوثها وتراكم آثارها بالدرجة التي لا تسمح بتأجيل المواجهة والمعالجة. وتعتبر هذه الإستراتيجية تقليدية محافظة لأنها تحاول قدر الإمكان تفادي هز وخلخلة الاستقرار الظاهري الذي يسود الهياكل والأنظمة والممارسات. إلا حينما تتفاقم المشكلات، فيصبح التغيير لا بديل عنه. ولأن منهج هذه الإستراتيجية يقوم على ردود الأفعال، فان جهود الإصلاح الإداري في علاقتها ببيئة عمل المنظمات المستهدفة بالإصلاح لا تسعى إلى أكثر من ملائمة نظم وممارسات المنظمات المستهدفة بالإصلاح لبعض أوضاع وظروف هذه البيئة. وفي حقيقة الأمر فان إستراتيجية رد الفعل لا تسعى إلى إحداث تغيير في عناصر البيئة، أو السيطرة عليها لتوجه مسارها، وإنما تكتفي بمجرد الاستجابة لضغوطها وتغيراتها. وتمثل هذه الإستراتيجية الحد الأدنى اللازم لمواجهة ظواهر التفسخ الإداري وانهيار الأداء. [1]

ج_ **إستراتيجية المبادأة والإبداع المخطط** : وتعتبر هذه الإستراتيجية هجومية مبادئة، باعتبار أن توجهها مستقبلي إذ أنها تستهدف تنمية الأداء وزيادة فعاليته وذلك ليس بسبب ضغوط تنبع من مشكلات قائمة، وإنما من منطلق الإبداع والابتكار والتخطيط المسبق. وفق هذه الإستراتيجية لا تؤخذ عناصر البيئة على أنها معطيات أو متغيرات مستقلة. بل يتم البحث والتنقيب عن فرص تطويع وتغيير البيئة التي تعمل فيها المنظمات المستهدفة بالإصلاح. ووفق هذه الإستراتيجية لا يقف الإصلاح الإداري عند الحدود التقليدية الشائعة لتغيير وتطويع أنظمة وممارسات الأجهزة الحكومية، بل يمتد ليمتزج ببرامج إصلاحية أخرى تستهدف تغيير هياكل و أوضاع اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، إذ تقوم بين برامج الإصلاح الإداري والتنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية علاقة جدلية وتفاعل متبادل. وعليه تكون جهود تطوير الهياكل والأنظمة والممارسات الإدارية متداخلة ومتفاعلة مع عوامل السياق البيئية تتلقى تأثيرها في جانب ولكنها تؤثر وتطوع فيها في جانب آخر.[2]

وبعد دراسة البدائل الإستراتيجية وتقييم مميزات وعيوب كل منها يصبح من اللازم اختيار بديل معين حتى يتم تنفيذه. ولاختيار أفضل إستراتيجية من بين البدائل المتاحة يجب الأخذ في عين الاعتبار المعايير التالية :

1_ قدرة الإستراتيجية على التعامل مع العوامل الإستراتيجية من خلال تحليل SWOT *

---

(1) _ **نفس المرجع**، ص36

(2) _ **نفس المرجع**، ص38

(*)_**SWOT** : هي كلمة مركبة من الحروف التي معناها: Weaknes عوامل الضعف، Strengts عوامل القوة ، Threats التهديدات، Opportunities الفرص المتاحة

وهي تقنية تعود إلى **البرت هامفري Albert Humphrey** من أجل تقييم نقاط القوة والضعف، الفرص والتهديدات في المنظمة ولاكتشاف العوامل الداخلية والخارجية إن كانت ملائمة أو غير ملائمة من أجل تحقيق أهدافها .[1]

فان لم تتمكن الإستراتيجية البديلة من الاستفادة من الفرص المتاحة في البيئة ومن مجالات القوة التي تتمتع بها المنظمة، وكذا تجنب التهديدات البيئية وتقليل ومعالجة مجالات الضعف بالمنظمة فبطبيعة الحال ستكون إستراتيجية فاشلة.

2_ قدرة الإستراتيجية على مقابلة ما تم الاتفاق عليه من أهداف ومن ثم انجازها بأقل الموارد وأقل الآثار السلبية.[2]

تتبع معظم المنظمات تلك الاستراتيجيات المذكورة، كما أن هناك إمكانية وجود استراتيجيات أخرى تختارها المنظمات ويعود ذلك تبعا لوضعيتها ومحيطها الاقتصادي والتكنولوجي ...الخ، وكذا ارتباطها بأهدافها وغاياتها العامة وبطبيعة الحال إمكاناتها المادية والمالية والبشرية.

المبحث الثالث : أهمية التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية

بعد أن تم تناول مفهوم كل من الإدارة المحلية والتخطيط الاستراتيجي في المبحثين السابقين سيكون المبحث الثالث بمثابة محاولة ربط المفهومين السابقين حيث سيتم التطرق إلى أهمية التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية .

ففي الوقت الراهن تواجه الإدارة العديد من التحديات في سياق محيط داخلي وخارجي مطبوع بتغيرات متسارعة على كافة المستويات، مما يستلزم إقامة قواعد عمل متجددة يتعين على الإدارة أن تتجاوب معها موضوعيا من أجل بناء مرفق عمومي قادر على رفع مختلف التحديات، ولبلوغ هذه الغاية لابد من اعتماد إستراتيجية للتحديث الإداري تتأسس على ثقافة جديدة قوامها القدرة على الإبداع والتجديد ومواكبة مستجدات العصر، وتتخذ لذلك الإشراك والتشارك وحسن الأداء، حيث يشكل التأهيل الإداري رهانا أساسيا ينبغي أن يحتل موقع الأولوية في اهتمامات كافة القيادات الإدارية إذ أن تحديث الإدارة وتأهيلها والرفع من مستوى كفاءتها كخيار استراتيجي لا محيد عنه لمواكبة التحولات العميقة التي يشهدها العالم، وذلك من خلال بلورة برامج للإصلاح والتحديث، بغاية إرساء إدارة عصرية مواطنة، تتصف بالفعالية والشفافية،

([1]) _Wikipedia, **SWOT analysis**, on site web http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT_analysis

تم تصفح الموقع يوم: 23/10/2010

([2]) _ ثابت عبد الرحمان إدريس و جمال الدين محمد مرسي، **المرجع السابق**، ص 340

تكون قريبة من المواطنين وملبية لاحتياجاتهم ومتشبعة بثقافة الجودة في الخدمة والتميز في الأداء، وكذا مؤهلة للاضطلاع بدور فاعل في تحقيق تنمية شاملة ومستديمة.[1]

المطلب الأول: أهمية التخطيط الاستراتيجي

يعتبر التخطيط من أهم الوظائف الإدارية، فإذا لم تتوفر لدى الإدارة خطة يعني أنها لن تستطيع ممارسة وظائف الإدارة الأخرى كالتنظيم والتوجيه والرقابة. والمنظمات التي تهتم بتخطيط عملياتها وأنشطتها استراتيجيا تحقق العديد من المزايا والمنافع، وسنذكر أهم المزايا التي تعود على المنظمات جراء استخدامها لأسلوب التخطيط الاستراتيجي:

1_ التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة في وضوح رؤيتها المستقبلية، فصياغة الإستراتيجية تتطلب قدرا كافيا من الدقة في توقع الأحداث المستقبلية والتنبؤ بمجريات الأحوال مما يساعد على التعامل معها بفعالية وبالتالي بقاء المنظمة ونموها.

2_ التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة على المدى الطويل في تحقيق التفاعل البيئي، فليس بإمكان المنظمة التأثير في ظروف ومتغيرات بيئتها على المدى القصير، إلا أنه يمكنها ذلك على المدى الطويل من خلال قراراتها الإستراتيجية التي تساعدها على استغلال الفرص المتاحة والحد من أثر المخاطر البيئية.

3_ التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة في إحداث التغيير، إذ أنه يعتمد على موارد بشرية ذات فكر ايجابي وقدرة على مواجهة التحديات ، وكذا ذات رغبة في تطوير واقع المنظمة إلى الأفضل .

4_ التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة على تخصيص الموارد والإمكانيات بطريقة فعالة وذلك من خلال توجيه جهود المنظمة التوجيه الصحيح على المدى البعيد، كما أنه يساهم في استخدام مواردها وإمكاناتها بطريقة فعالة والتي تمكن من استغلال نقاط القوة والتغلب على نقاط الضعف.[2]

5_ التخطيط الاستراتيجي يساعد المنظمة على تحسين قدرتها على التعامل مع المشكلات، فبتشجيع المديرين مساعديهم على الانخراط في عملية التخطيط يؤدي إلى زيادة قدراتهم التنبؤية ومسؤولياتهم الإستراتيجية عن طريق مشاركة أولئك الذين يدركون احتياجات التخطيط ومتطلبات نجاحه .

([1]) _ محمد سعد العلمي، "تحديث الإدارة العمومية العربية .. خيار استراتيجي لا محيد عنه "، **مجلة إدارة**، مجلة دورية متخصصة تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، يوليو 2010، ص4

([2])_ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، **المرجع السابق**، ص37

6 _ إن الاستناد على العمل الجماعي سوف يترتب عليه قرارات جيدة بسب التفاعل الجماعي، مما يولد عدة بدائل إستراتيجية والذي بدوره يحسن من فرص الاختيار الاستراتيجي. وكذا إيجاد الحلول لمعظم المشاكل. [1]

7_ يقوي التخطيط الاستراتيجي من المركز التنافسي للمنظمة سواء على مستوى الأسواق المحلية أو الخارجية. فالمنظمات التي تعتمده تنجح في بناء مزايا تنافسية تستند إلى فهمها لبيئتها الخارجية وما تفرزه من فرص وتنميتها لمواردها الداخلية من أجل استغلال هذه الفرص بطريقة تفوق منافسيها .

8_ يعمل التخطيط الاستراتيجي على تزويد المنظمات بالفكر الرئيسي لها، بحيث أن هذا الفكر الرئيسي مفيد من أجل تكوين وتقييم كل من الأهداف، الخطط و السياسات.

9_ يفيد التخطيط الاستراتيجي في إعداد كوادر للإدارة العليا، بحيث أن التخطيط الاستراتيجي يعرض مديرو الإدارات الوظيفية لنوع التفكير وكذا المشاكل التي يمكن مواجهتها بعد ترقيتهم إلى مناصب الإدارة العليا بالمنظمة، ومشاركة هؤلاء المديرين في التخطيط الاستراتيجي يساعد على تنمية الفكر الشامل لديهم، وذلك من خلال رؤيتهم لكيفية خلق التكامل بين وحداتهم الفرعية مع أهداف المنظمة ككل.[2]

10_ إن التخطيط الاستراتيجي يمكن من زيادة قدرة المنظمة على الاتصال بالمجموعات المختلفة داخل بيئتها، وبالتالي فهو يساعد على وضوح صورة المنظمة أمام مجموعات المصالح التي تعمل مع المنظمة.

11_ يعد التخطيط الاستراتيجي ضرورة وليس ترفا بالنظر إلى أنه يؤدي إلى الكفاءة في الأداء حيث أنه يجعل المدير خلاقا ومبتكرا ويبادر بصنع الأحداث وليس متلقيا لها.[3]

12_ يفيد التخطيط الاستراتيجي في توفير وتحديد متطلبات تحسين الأداء، وتحقيق نمو وتقدم المنظمة، وكذا التأكد من تحقيق الترابط بين رسالة المنظمة وأهدافها وما يتم وضعه من سياسات وقواعد وأنظمة للعمل.[4]

13_ يعمل التخطيط الاستراتيجي على تنمية الإحساس بملكية الخطة وبالتالي ينتج إرضاء كبير بين المخططين حول الرؤية العامة.[5]

([1])_ Carter McNamara, **Strategic Planning (in nonprofit or for-profit organizations)** Copyright 1997-2008

http://managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm 30/03/2011 :تم تصفح الموقع يوم

([2])_ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص39

([3])_ نادية العارف، **المرجع السابق**، ص11

([4])_ موفق محمد الضمور، "واقع التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام في الأردن"، **أطروحة دكتوراه مقدمة إلى قسم إدارة الأعمال**، الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، 2008، ص24

([5])_ Carter McNamara, **op.cit**

المطلب الثاني: انعكاس تبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي على أداء المنظمات الحكومية

هناك مجموعة من الفوائد تنعكس على أداء المنظمات بتبنيها لأسلوب التخطيط الاستراتيجي ونذكر بعضها فيما يلي : [1]

1_ يساعد على ارتفاع جودة القرارات في المؤسسات الحكومية باعتبار أنها منظمات بالغة التعقيد، وعدم تطبيقه بالمؤسسات الحكومية يعني نشر التكلفة الناجمة عن سوء اتخاذ القرارات، وكذا فشل الإدارة الحكومية في التعامل مع "تصارع القيم"، الغموض وعدم التأكد، هلامية المعلومات عن الأداء وما يتبع ذلك من نتائج هذه القرارات .

2_ يساعد متخذي القرارات الحكومية على تحسين جودة قراراتهم، فالتطبيق الاستراتيجي يجعل من الحكومة أمرا قابلا للإدارة، وهذا لا يضمن توازن الاهتمام بآثار القرارات الحكومية على المدى الطويل فقط ، بل يتطلب إعادة بناء الالتزام بالأولويات الحكومية .

3_ يعمل على إثارة التحديات الفعالة للدور الحكومي، فمصداقية الحكومة ستتمثل في :

_ اتخاذ قرارات جيدة على المدى البعيد.

_ خلق ونشر المعرفة .

_ تنفيذ القرارات بشكل فعال .

_ التوازن بين الاهتمامات المتصارعة .

4_ يساعد على التأكيد على أهمية البعد السياسي في القيادة : حيث يساعد ذلك في خلق التزام عام بتشكيلة واسعة من الأهداف السياسية للحكومة، كما أنه يحدث تقدم متطور وثنائي نحو هذه الأهداف. [2]

المطلب الثالث: التخطيط الاستراتيجي للتدريب

لإستراتيجية التدريب والتنمية الإدارية أهمية كبيرة، من أجل السعي لتأهيل رؤساء أكفاء، وفي نفس الوقت التطوير في الجودة والتكلفة والمنتجات الجديدة والقدرات التنافسية.

فالنظرة طويلة الأجل أفضل من تلك قصيرة الأجل، هذه الأخيرة التي لا ترى سوى اليوم وغدا، بينما طويلة الأجل تتعدى ذلك لترى وتتحسب لما يلوح بالأفق من فرص أو تحديات. وبالتالي فلا بد من تبني

(1) _ عبد العزيز جميل مخيمر، **قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية**. القاهرة، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2000، ص103

(2) _ **نفس المرجع**، ص104

المدخل الاستراتيجي للتدريب والذي يتمثل في تخطيط طويل الأجل بمدى زمني يتراوح بين خمس وعشر سنوات، بعد مراجعة للماضي، وتحليل الحاضر، وكذا استقراء للمتغيرات البيئية المتوقعة. [1]

وهناك العديد من الأسباب الداعية لتصميم إستراتيجية التدريب يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

1_ تلبية الحاجة لإعادة التنظيم في مواجهة تحديات المتغيرات الجديدة. إذ أنه قد يتطلب تحدي المنافسة محليا أو خارجيا، إنشاء إدارة للتسويق، أو رفع المستوى التنظيمي لقسم التسويق إلى إدارة. مما يتطلب تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم برامج تدريبية في مجالات التسويق المحلي والخارجي.

2_ التوافق مع متطلبات تخطيط الموارد البشرية الذي يوضح الوظائف التي ستنشأ وتلك التي ستشعر مستقبلا على مدى يتراوح بين (5 و 10 سنوات)، مما يتطلب تخطيطا تدريبيا طويل المدى لتأهيل من سينقلون أو يرقون.

3_ إن مواجهة التحديات قد تتطلب تطويرا في التكنولوجيا، في خصائص التجهيزات ومستوى الأداء، الآلي التلقائي بها Automation ويتطلب هذا بدوره تنمية قدرات العمالة المباشرة لتفهم خصائص هذه التجهيزات الجديدة وإدارتها بفعالية وكفاءة، وتنمية قدرات العاملين بالصيانة، وقد يتطلب الأمر تطويرا في سياسات وإجراءات العمل، أو في أساليب السيطرة على الجودة ، ويتطلب كذلك إستراتيجية للتدريب تأخذ بالاعتبار هذه المتطلبات .

4_ قد يتطلب الإعداد لإنتاج منتج جديد أو أكثر. أو لتطوير منتج قائم أو أكثر، تدريبا للعديد من العاملين، ويشمل على سبيل المثال المصممين، مهندسي الإنتاج، العمالة المباشرة، المشرفين، رؤساء الأقسام الإنتاجية ومراقبي الجودة ...الخ [2]

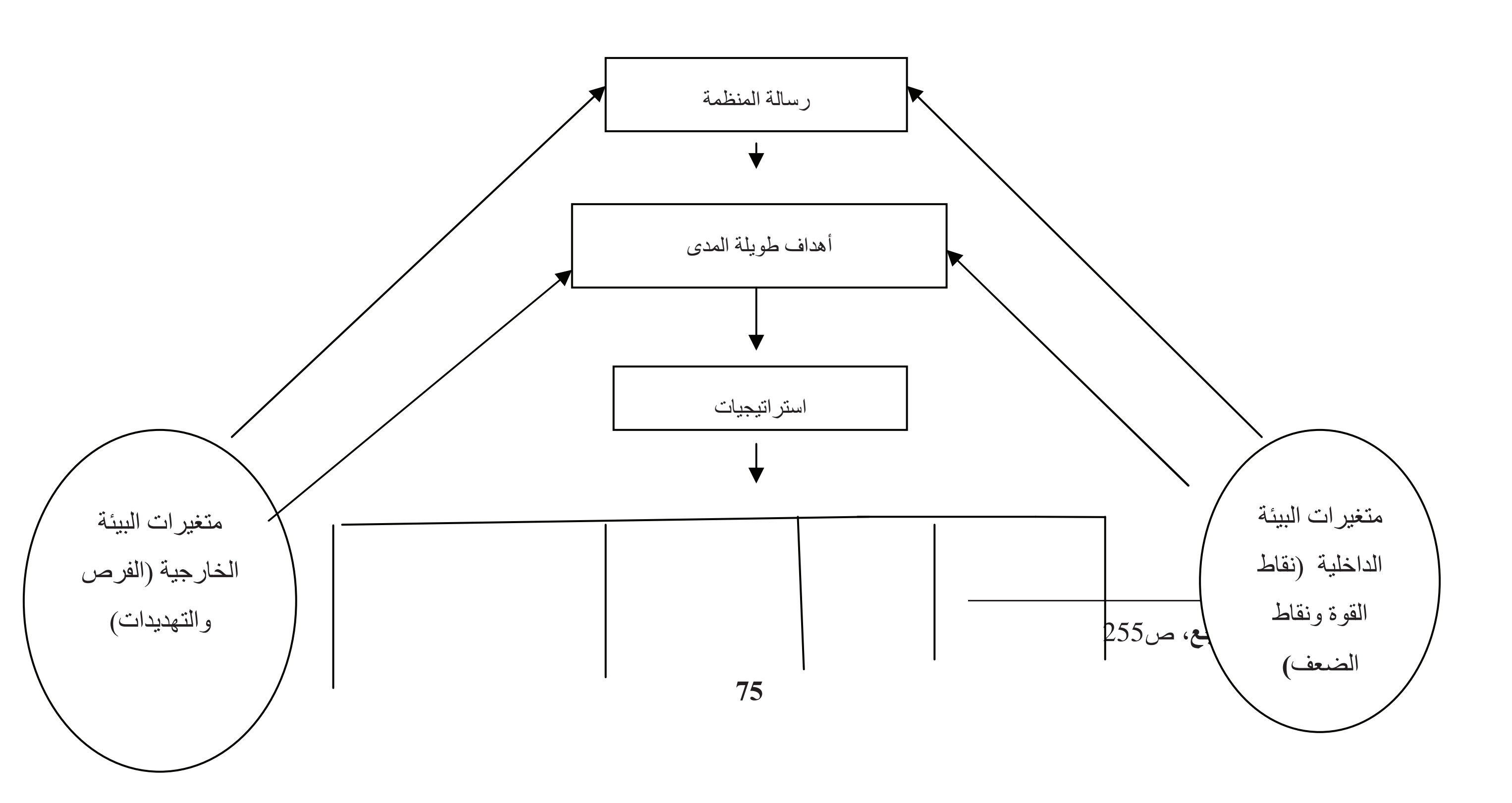
وتتبع الخطة الإستراتيجية للتدريب في جذورها من رسالة المنظمة، وتجسد هذه الرسالة الغرض الرئيسي للمنظمة، فغرض المنظمة الحكومية هو تقديم الخدمات المناطة بها في مجالها إلى جمهورها بالمستوى المناسب، وغرض منظمة الأعمال قد يتمثل في نشاط معين أو أكثر لتقديم منتوج، أو أكثر لقطاع معين أو غيره من العملاء في سوق أو أسواق معنية. وينبثق عن رسالة المنظمة أهدافها الإستراتيجية (أي الأهداف طويلة الأجل)، وقد تتمثل في قدر معين من التوسعات، أو نسبة معينة من الأرباح على رأس المال المستثمر، أودخول أسواق جديدة، أو التوسع في أسواق قائمة، أو خفض التكلفة. ولا يتسنى أن تتحقق هذه الأهداف على المدى الطويل، أو حتى قصير المدى من دون توافر عناصر بشرية مدربة، ومؤهلة تساهم في بلوغها. و لأن هذه الأهداف الإستراتيجية لا يمكن أن تتحقق من تلقاء نفسها، وعليه يتعين تصميم إستراتيجية لكل هدف، والإستراتيجية هي خطة عمل شاملة _ طويلة المدى (حوالي 5 سنوات) لبلوغ هدف محدد أو أهداف مخططة.

(1) _ أحمد سيد مصطفى، **إدارة الموارد البشرية _ منظور القرن الحادي والعشرين**. مصر : جامعة بنها، 2000، ص253

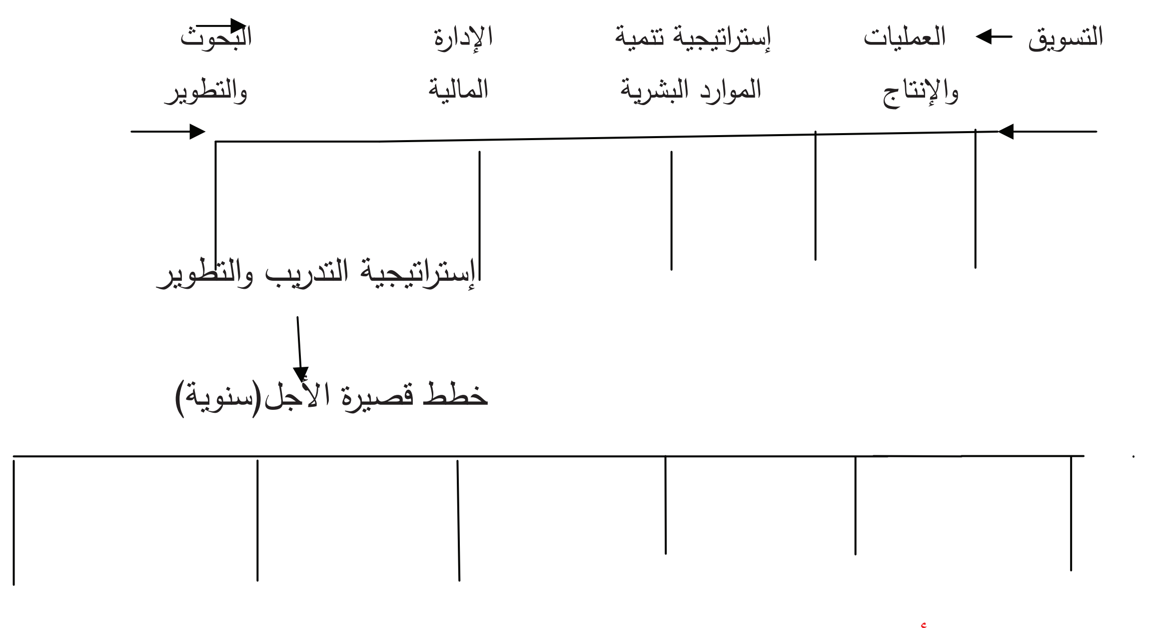
(2) _ **نفس المرجع**، ص254

وتتعدد الاستراتيجيات الوظيفية بالمؤسسة ليضم إطارها إستراتيجية التدريب، وتعتبر هذه الإستراتيجية نقطة البدء في تصميم خطة التدريب. ويوضح الشكل التالي أصول ومصادر إستراتيجية التدريب، وعلاقتها باستراتيجيات وأهداف المنظمة :[1]

الشكل رقم (3) : إستراتيجية التدريب ضمن استراتيجيات المنظمة



ع، ص255



تحديد احتياجات تدريبية ◄ تحديد أهداف وأولويات تدريبية ◄ تصميم برامج التدريب ◄ تصميم موازنة التدريب ◄ تصميم معايير الأداء التدريبي ◄ جداول زمنية

المصدر: أحمد سيد مصطفى، **إدارة الموارد البشرية _ منظور القرن الحادي والعشرين**. مصر : جامعة بنها، 2000، ص257

وتقوم إستراتيجية التدريب النابعة من الأهداف طويلة الأجل على إدراك التوجهات الإستراتيجية في كل من الوظائف الرئيسية الأخرى (التسويق، العمليات والإنتاج، الموارد البشرية، الإدارة المالية، البحوث والتطوير) فتقوم بترجمة هذه التوجهات إلى نقاط قوة ونقاط ضعف، وكذا إلى توقعات لاحتياجات وبرامج تدريبية، وتقوم بإدخالها ضمن هيكل المعلومات اللازم لتحديد الاحتياجات التدريبية .

وفيما يلي سنتطرق إلى أهم المعوقات التي تحول دون تطبيق التخطيط الاستراتيجي في المنظمات الحكومية، وكذا أهم شروط الواجب توفرها من أجل التطبيق الفعال لأسلوب التخطيط الاستراتيجي.

أ_معوقات استخدام التخطيط الاستراتيجي : إن استخدام التخطيط الاستراتيجي ليس بالأمر السهل فهناك العديد من المعوقات التي تواجه استخدام التخطيط الاستراتيجي كمدخل لتحقيق أهداف المنظمة بعيدة المدى ومن أهم هذه المعوقات نذكر مايلي :

1 _عدم وجود رغبة لدى المديرين في استخدام التخطيط الاستراتيجي ويبررون ذلك بعدم توفر الوقت الكافي لديهم، وكذا عدم إلمامهم بالمهارات التي يتطلبها استخدام التخطيط الاستراتيجي .

2 _الانطباع السيئ الذي تتركه مشاكل التخطيط الاستراتيجي كصعوبة جمع المعلومات والبيانات وتحليلها لوضع الخطة الإستراتيجية .

3_ التخطيط الاستراتيجي يحتاج إلى وقت وتكلفة كبيرة، فالمناقشات لوضع رؤية ورسالة المنظمة وأهدافها الإستراتيجية تحتاج إلى وقت كبير كما أن عملية جمع المعلومات والبيانات تحتاج إلى تكاليف عالية .[1]

4 _مقاومة ومعارضة المنفذين بحيث أنه يترتب على التخطيط تغييرات في العمل وأسلوب الأداء، ومن الطبيعي أن تؤدي هذه التغييرات إلى مقاومة من العاملين. وقد تكون هذه المعارضة جذرية أوجزئية بواسطة رفض بعض عناصرها (الأفراد) أو تغيير جزء من أهدافها، لتتلائم أكثر مع أهداف المنفذين عند لحظة التنفيذ، حتى وان كانوا قد استشيروا في عملية التحديد والإعداد الأولي للإستراتيجية.[2]

5_ عجز الإدارة العامة عن استيعاب الأساليب المتطورة والعلمية للتخطيط مما يؤدي إلى عدم الاهتمام بالتخطيط .[3]

6 _إن وجود البيئة المعقدة والمتغيرة باستمرار قد يجعل من التخطيط تخطيطا متقادما قبل أن يكتمل، فتغير البيئة يضفي على من يقوم بالتخطيط الاستراتيجي بضرورة متابعة البيئة عن قرب وبصورة مستمرة، مما يؤدي إلى زيادة تكلفة هذا التخطيط، وعليه فمن الضروري أن يقوم المدير بتوقع هذه التغيرات المحتملة في البيئة وأن يضع تصورا محتملا من أجل مواجهة هذا التغيير.

7 _قصور الموارد المتاحة للمنظمة، فالنقص في القدرات الإدارية والمالية أو عدم القدرة على الحصول على مواد أولية معينة يؤدي إلى قصور في عدد البدائل المتاحة أمام المنظمة.[4]

8 _عدم رغبة السلطة العليا في المنظمة في الإفصاح عن طبيعة التغيرات الهيكلية المطلوبة، خاصة عندما يكون في هذه التغيرات مماس بمصالح سائدة، مما يؤدي إلى التضارب في عملية التخطيط وعدم وضوح الأهداف .

9 _عدم وضوح المسؤوليات في مختلف الوحدات في المنظمة .

10 _انشغال الإدارة العليا بالمشكلات الروتينية اليومية وإهمالها للمشكلات الإستراتيجية والتي تتعلق بتطور المنظمة على المدى الطويل .

11 _ميل الإدارة إلى القبول بنظام التفكير والتخطيط الاستراتيجي في أوقات الأزمات ولكن حالما تنتهي الأزمة يتم الرجوع إلى النظام التقليدي .

---

(1) _ نعيم إبراهيم الظاهر، **الإدارة الإستراتيجية المفهوم _ الأهمية _التحديات**. الأردن: عالم الكتب الحديث، 2009، ص84

(2) _ ناصر دادي عدون، **الإدارة و التخطيط الاستراتيجي**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص22

(3) _ محمد عثمان إسماعيل وآخرون، **المرجع السابق**، ص260

(4)_ إسماعيل محمد السيد، **المرجع السابق**، ص41

12 _وضع نظم جديدة بالمنظمة دون مشاركة الأفراد فيها أي دون تهيئة الثقافة المؤسسية الموائمة لهذه النظم .

13 _عدم التشجيع على التفكير الابتكاري إجمالا ويرجع ذلك إلى سيطرة النمط البيروقراطي في الإدارة والتخطيط . [1]

14 _تردد المديرين في استخدام أسلوب التخطيط الاستراتيجي على اعتقاد منهم أنه ليس من مسؤولياتهم كما أنه لن يتم مكافئتهم على عملية التخطيط الاستراتيجي .[2]

ب_شروط نجاح التخطيط الاستراتيجي : يتطلب التطبيق الفعال لأسلوب التخطيط الاستراتيجي توفر مجموعة من العناصر الأساسية وهي كالآتي:

1– أن تكون عمليات التخطيط الاستراتيجي بكافة أبعادها شمولية، أي أن تشمل كافة القطاعات من مجلس الإدارة والموظفين والأفراد العاملين المعنيين بنجاح المنظمة، وتتسم هذه الشمولية بما يلي:[3]

_ أنها تساعد على بناء الحماس الداخلي والخارجي، والارتباط بالمنظمة وإستراتيجيتها، ويكون الأفراد هم نفسهم أصحاب الأهداف والمجهودات المبذولة لتحقيق أفضل النتائج.

_ تؤكد الشمولية على أن قاعدة البيانات والمعلومات تعكس احتياجات الأفراد وتوقعاتهم داخل المنظمة وتطلعات الجهات الخارجية .

_ تبني مستوى من الموضوعية لعملية التخطيط .

_ توجد أساس لعلاقات العمل المستقبلية.

_ تعمل على توحيد الهدف وسط كافة العناصر الأساسية المعنية.

_ تؤسس قاعدة لتداول المعلومات بين العاملين والإدارة والعملاء والعناصر والفئات الأخرى بصورة دائمة ومستمرة .

2– أن تكون الإستراتيجية محددة و واضحة: فالإستراتيجية غير الواضحة وغير المشروحة بمستوى كاف من الدقة لكل الجهات المشاركة في تنفيذها داخليا، لا يمكن أن تكون قابلة للاختيار أو المناقشة أو المنازعة، ويصبح حظها في الفشل كبير. فيجب أن لا تبقى الإستراتيجية حبيسة فكر المسير مما يحول دون تحقيق الهدف .[4]

3–يرى **أدامسAdams,D** بأن أداء و نجاح التخطيط يعتمد على حقيقتين رئيسيتين :

(1)_ عبد الله محمد الخياط، **المرجع السابق**، ص174

(2)_ نادية العارف، **المرجع السابق**، ص12

(3)_ طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، **المرجع السابق**، ص127

(4)_ ناصر دادي عدون، **المرجع السابق**، ص18

تتمثل الأولى في أن يأتي التخطيط الاستراتيجي سابقا للتخطيط التشغيلي، والثانية في أن ينبع التخطيط الاستراتيجي من الإدارة العليا و صانعي السياسة، ويعود ذلك إلى أن المهام الرئيسية لهذه القيادات العليا هي تركيزها على الأبعاد السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية ذات الأثر على المنظمة، وبطبيعة الحال فان هذا التركيز سوف يمكن القيادة العليا من الاستعداد وتنمية الأهداف الإستراتيجية التي تحد مسار الأنشطة المستقبلية للمنظمة.[1]

4–ضرورة التنسيق وتوجيه مختلف الإدارات (العليا، الوسطى والسفلى) في اتجاه عام موحد لتحقيق نفس الهدف، ويتعزز ذلك بمشاركة مختلف الإدارات عند دراسة الأهداف وتحديد مؤشراتها وحصر الموارد وتوزيعها.[2]

5–توفير المعلومات التي يتطلبها نظام التخطيط الاستراتيجي إذ أنه من الضروري على المنظمة أن تكون على دراية بعدة أمور أساسية نذكر منها ما يلي :

_ تحديد العناصر الداخلية والخارجية المطلوب توفير معلومات عنها من أجل إعداد الخطة الإستراتيجية .

_تحديد المعلومات المتوفرة والتي يمكن الاستفادة منها لإعداد الخطة الإستراتيجية .

_ تحديد المعلومات غير المتوفرة والتي يجب على المنظمة توفيرها لإعداد الخطة الإستراتيجية .

_ تحديد المصادر التي من خلالها يتم الحصول على المعلومات سواء المتوفرة أو غير المتوفرة .

_ تحديد الوسائل وكذا الأطراف التي تستخدم من أجل الحصول على المعلومات الضرورية لإعداد الخطة الإستراتيجية.

_ تحديد الأساليب والأدوات اللازمة لتحليل وتفسير هذه المعلومات وتجهيزها للاستفادة منها في إعداد الخطة الإستراتيجية .

_ كيفية الاستفادة من هذه المعلومات ومن نظم وقواعد تداولها وحفظها ومتابعة تحديثها.

6_ وجود فريق متكامل للقيام بعملية التخطيط الاستراتيجي مكون من أفراد قادرين على الاضطلاع بمسؤولية هذا التخطيط. كما أن التخطيط الاستراتيجي الذي يطبق لأول مرة يحتاج إلى جهود تعريفية ومناقشات لغرض التدريب على خطواته.[3]

([1]) _ الهام تايب، **المرجع السابق**، ص83

([2]) _ ناصر دادي عدون، **المرجع السابق**، ص20

([3])_ محمد موفق الضمور، **المرجع السابق**، ص30

خلاصة و استنتاجات:

يعد التخطيط الاستراتيجي الوسيلة المنهجية لتقليل درجة عدم التأكد والمخاطر المرتبطة بالمتغيرات الخارجة عن إرادة المنظمة وكذا التعرف على الفرص والتهديدات التي تواجهها، وعليه فانه من خلال التخطيط الاستراتيجي تتمكن المنظمة من التعرف على حقيقة إمكانياتها الداخلية وكذا نقاط قوتها للاستفادة منها، ونقاط ضعفها لمعالجتها. وهذا ما خلصت إليه الباحثة في دراستها في الفصل الأول إذ تم فيه ما يلي:

_ التعرف بصفة تفصيلية على التخطيط الاستراتيجي لتطوير أداء الإدارة المحلية حيث تم التطرق أولا إلى مفهوم وتطور نظام الإدارة المحلية و وتمييزها عن النظم المشابهة لها (نظام الحكم المحلي، نظام عدم التركيز الإداري و نظام اللامركزية المرفقية)، و كذا الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري والمتمثلة في كل من البلدية والولاية، من خلال قانون البلدية(08/90) وقانون الولاية(09/90).

_ وبعد ذلك تم التطرق إلى أهمية وحتمية التخطيط الاستراتيجي في المنظمات، من خلال التعرف على معنى ومضمون التخطيط والذي يعني دراسة المستقبل والتنبؤ بما سيكون عليه وبالتالي الاستعداد له، ولا يتم ذلك الا من خلال توفر البيانات والمعلومات وكذا الكفاءة الادارية للقائمين بعملية التخطيط.

_كما تم التعرف على ماهية الإستراتيجية و التي تأخذ خمسة تعاريف مختلفة (الإستراتيجية كخطة، كخدعة، كممارسة، كموقع و كمنظور)، بالإضافة الى مفهوم وعملية التخطيط الاستراتيجي وتحديد مفاهيم لكل من الرؤية والرسالة، القيم والأهداف وكذا تحليل البيئتين الداخلية والخارجية للمنظمة والذي يهدف الى تحديد جوانب القوة والضعف وهو أمر لازم لتحديد الفرص التي يمكن أن تستغلها المنظمة، و كذا التهديدات وكيفية مواجهتها.

_ ونهاية الفصل عبرت عن أهمية وضرورة إستراتيجية التدريب بغرض تطوير الأداء وتأهيل رؤساء أكفاء، ومدى انعكاس تبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي على أداء المنظمات الحكومية، اذ يساعد على ارتفاع جودة القرارات في المؤسسات الحكومية، وضرورة تدريب القيادات المحلية والتي تناط لها مهمة التنمية المحلية.

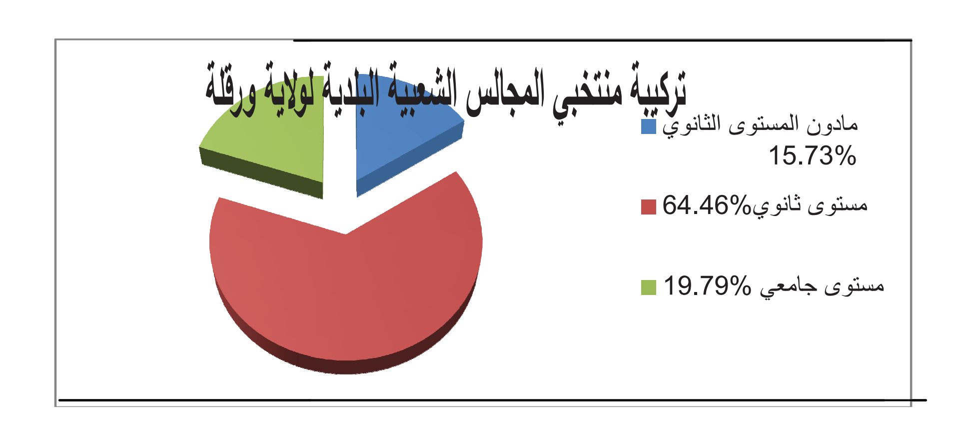
لكن يبقى هذا التصور النظري لطبيعة التخطيط الاستراتيجي ودوره في تطوير أداء المنظمات الحكومية، تصورا محدودا دون ايلاء أهمية للبعد العملي لمجتمع الدراسة. وهو ما سيتم التطرق إليه في الفصل الثاني من هذه الدراسة .

جدول رقم(7): المؤهلات العلمية لمنتخبي المجالس لبلدية لولاية ورقلة للعهدة الانتخابية 2011/2007.

مستوى التأهيل	العدد	النسبة
ما دون المستوى الثانوي	31	%15.73
مستوى ثانوي	127	%64.46
مستوى جامعي	39	%19.79
المجموع	197	%100

جدول معد من طرف الباحثة بالاعتماد على مديرية الإدارة المحلية لولاية ورقلة

شكل رقم(7): تركيبة منتخبي المجالس الشعبية البلدية لولاية ورقلة



من خلال القراءة الأولية لهذا الجدول يبرز لنا أن الأعضاء الذين مادون المستوى الثانوي يشكلون نسبة معتبرة في تشكيل المجالس المحلية، أما الأعضاء الذين لم يتجاوزوا المرحلة الثانوية فيشكلون النسبة الكبرى، والملاحظ كذلك من الجدول ذلك الحجم الضئيل الذي يمثله أصحاب الشهادات الجامعية فنجد 6 منهم فقط رؤساء بلديات من أصل 21 بلدية في ولاية ورقلة.

وقد قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بعمل تحليلي للنشاطات والكفاءات المرتبطة بمتطلبات التسيير الجيد مما سمح بتحديد 8 مجالات تكوينية ذات أولوية تحقق في 4 أسابيع من 6 أيام أو ما يعادل 144 ساعة تكوين لكل منتخب. وذلك على مستوى 8 مراكز وهي: باتنة، تيارت، الجزائر، سطيف، عنابة، المدية، ورقلة ووهران. إذ تم توزيع رؤساء المجالس الشعبية البلدية ال1541 على 64

خاتمـــــــــــــة

إن إدارة الجهاز الحكومي لم تعد من الأمور الارتجالية التي تعتمد على الاجتهادات الشخصية والمهارات الفردية، بل إنها أصبحت تستند إلى مبادئ علمية ثابتة ومعترف بها، وفي هذا الحقل ظهرت عدة كتابات اتفقت جميعها على ضرورة تطوير الإدارة الحكومية بما يتلاءم مع طبيعة و أهداف وتطلعات المجتمعات الحديثة وبالتالي رفع مستوى أداء الخدمة العامة، والقضاء على مظاهر الروتين والضعف والبطء في الأداء، وسوء إدارة الموارد العامة للدولة.

ولقد جاءت هذه الدراسة " دور التخطيط الاستراتيجي في تطوير أداء الإدارة المحلية في الجزائر (دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية) كمحاولة للإجابة عن إشكالية مدى فعالية برامج التخطيط الاستراتيجي في وزارة الداخلية والجماعات المحلية من أجل تطوير أداء الإدارة المحلية.

فالتخطيط الاستراتيجي يعبر عن النظرة الشمولية للمنظمة بما يمكن من أخذ صورة حقيقية عن واقعها الحالي والمنظور من خلال عملية تحليل الظروف البيئية الداخلية والخارجية للمنظمة، وذلك من أجل وضع الاستراتيجية المناسبة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

وعلى اعتبار أن الإدارة المحلية تمثل المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر، ونظرا لطبيعة قربها من المواطنين، فانه تسند لها جملة هامة من الصلاحيات والاختصاصات خاصة فيما يتعلق بالخدمة العمومية، كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب في إطار اللامركزية الإدارية، الا أنه تواجهها العديد من المشاكل والعراقيل (الادارية، المالية، السياسية والاجتماعية...) والتي تحول دون قيامها بدورها كما يجب، وبالتالي أصبح تطوير الادارة المحلية حتمية أولى.

فانه لكي تمارس الإدارة المحلية دورها الخدماتي والتنموي، لابد من وجود جهاز إداري ذو كفاءة وخبرة عاليتين، يعتمد على تقنيات الاتصال الحديثة لتقديم الخدمات وكذا القدرة على التخطيط والاستشراف، إذ أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تقوم بتسهيل الخدمات المقدمة للمواطنين في مجال الحالة المدنية وتطوير بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الالكترونية وكذا إعداد جواز سفر بيومتري.

ولتحقيق ذلك لابد من تحسين مستوى الإداريين وكذا المنتخبين المحليين ورفع مهاراتهم وكفاءتهم.

وكون وزارة الداخلية والجماعات المحلية معنية بمتابعة الأعمال اللامركزية في الجزائر كان لا بد لها من التفكير في استراتيجية من أجل التسيير الجيد للخدمة العمومية، و التي تمثلت في برنامج الوزارة لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية ال1541 وما يحمله من أهداف لتطوير أداء القيادات المحلية، فقد قامت وزارة الداخلية بمباشرة برنامج لتعزيز منشآت التكوين بتحويل وصاية المدرسة الوطنية للإدارة إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتعزيز شبكة التكوين الخاص برؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل خلق شبكة من ثماني مؤسسات للتكوين وهي: باتنة، تيارت، الجزائر، سطيف، عنابة، المدية، ورقلة ووهران.

_ فمبادرة وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية للفترة الممتدة من 22 مارس الى 25 جوان 2008، كانت الاولى من نوعها وقد استحسنها رؤساء البلديات، لكن مدة التكوين تبقى غير كافية بالنظر الى المهام التي يضطلعون بها.

وعليه فقد قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على اعتبار أنها الوزارة المعنية بشؤون الادارة المحلية بعمل تحليلي للنشاطات والكفاءات المرتبطة بمتطلبات التسيير الجيد مما سمح بتحديد 8 مجالات تكوينية ذات أولوية تحقق في 4 أسابيع من 6 أيام أو ما يعادل 144 ساعة تكوين لكل منتخب. تتمثل في:

- ✓ الاتصال والذي لا يمكن أن يستغني عنه رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتوقف نجاحه في عمله الى حد كبير على مدى تحكمه في مهارات الاتصال وقدرته على توظيفها.
- ✓ التخطيط الاستراتيجي وذلك من أجل اكتساب أدوات تحليل المحيط الداخلي والخارجي لتحديد وضعية التنمية في البلدية والفرص المتاحة وكذا تحديد نقاط القوة والضعف.
- ✓ المالية المحلية وذلك من أجل التحكم في تقنيات الميزانية وتقنيات التسيير ومردودية ثروة البلدية.
- ✓ ادارة الموارد البشرية من أجل فهم أهمية رأس المال البشري ودور رئيس البلدية في مجال تسيير الموارد البشرية.
- ✓ الحالة المدنية وذلك للتحكم في عوامل تسيير الخدمة العمومية: الولادة، الزواج و الوفاة.
- ✓ رخص وشهادات التعمير من أجل التحكم في تسيير العقار وعمليات التنمية.
- ✓ تسيير العمليات وذلك من أجل التزويد بتقنيات التنظيم والتسيير على المستوى المحلي.

_ ومن أجل دعم البلديات لابد من منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المنتخبة، والحد من تدخل الجهات المركزية.

_بالإضافة إلى ضرورة التواصل مع المواطنين وحثهم على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية. اذ أنه من بين أولويات وزارة الداخلية والجماعات المحلية كذلك ترقية المقاربة التساهمية الجوارية وذلك بإشراك المواطنين في تنمية بلدياتهم.

_ ناهيك عن حل إشكالية التمويل المحلي والذي يعتبر عصب حياة الجماعات المحلية لنجاحها في أداء مهامها المنوطة بها. وقد تضمن اصلاح الجباية والمالية المحلية تكريس العقلنة في تسيير النفقات المحلية وممارسة المراقبة المستمرة على هذه النفقات وكذا تحسين تأطير التسيير المالي للجماعات المحلية من خلال التكوين المستمر لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والأمناء العامون للبلديات.

ولقد أعطيت توجيهات للحكومة تتمثل في مواصلة تكوين المنتخبين، بالإضافة إلى إصلاح الجباية والمالية المحلية كمدخل لفعالية التخطيط الاستراتيجي، إذ لا غنى عن التمويل المحلي من أجل قيام الإدارة المحلية بمهامها على أكمل وجه. وهذا الإصلاح سيعطي المعنى الكامل للتمثيل الشعبي المحلي الذي سيحكم عليه على أساس نجاعته في استخدام الإيرادات التي تم جمعها محليا والمدعومة كذلك بحصص من ميزانية الدولة وذلك في إطار التضامن الوطني من أجل دعم البلديات الفقيرة.

إذ أوضح وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد دحو ولد قابلية أن إصلاح الجباية المحلية مكن من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات، فمن 1150 بلدية عاجزة سنة 2001 الى 417 بلدية عاجزة سنة 2009.

من خلال ما سبق فانه من الضروري تضافر مجهودات الادارة المركزية والجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وكذا الخروج بالجماعات المحلية من جماعة منطوية على نفسها الى جماعة منفتحة ومتكاملة مع البيئتين الداخلية والخارجية.

و أخيرا فانه لا شك أنه رغم الجهد المبذول في إتمام هذا البحث، إلا أن هذا الأخير لا يخلو من النقائص بسبب تعذر تناول كل شيء بالتفصيل، لكنه يمكن أن يكون جسرا يربط بين بحوث سبقت فأضاف إليها بعض المستجدات لإثرائها، وبحوث مقبلة كتمهيد لمواضيع يمكنها أن تكون إشكاليات لأبحاث أخرى نذكر منها:

_ أهمية التخطيط الاستراتيجي المحلي في الجزائر.

_ التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في الإدارة المحلية.